Segurança Marítima no Corno de África: O papel do instrumento militar (2008-2016)

António Gonçalves Alexandre

IUM

Outubro 2022

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

SEGURANÇA MARÍTIMA NO CORNO DE ÁFRICA: O PAPEL DO INSTRUMENTO MILITAR (2008-2016)

António Gonçalves Alexandre
Capitão-de-mar-e-guerra (Reserva)

IUM – Centro de Investigação e Desenvolvimento (CIDIUM)
Outubro 2022

À memória de meus Pais,
António e Maria dos Anjos

N.os publicados:

1 – Estudos Estratégicos (julho de 2014)
Coordenadores: Tenente-coronel Luís Fernando Machado Barroso
Tenente-coronel Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira

2 – O Potencial do Mar Português: Uma Análise Estratégica (setembro de 2014)
Capitão-de-fragata Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva

3 – A Reforma do Setor de Segurança nos Estados em Situação de Fragilidade (dezembro de 2014)
Major-general António Martins Pereira

4 – O Corpo de Estado-Maior do Exército Português: Apogeu e Queda (maio de 2015)
Coordenador: Major Luís Nunes Rodrigues

5 – Construir e Desconstruir a Guerra em Portugal (1568-1598) (novembro de 2015)
Coordenador: Doutor Luís Costa e Sousa

6 – Casos de Liderança em Contexto Militar: A prática à luz da teoria (julho de 2015)
Coordenadores: Tenente-coronel António Palma Rosinha
Capitão-de-fragata Luís José Sarmento Matias

7 – A Estratégia Nuclear Norte-Americana: Evolução e Tendências (novembro de 2015)
Mestre Adérito Russo Vicente

8 – Portugal e as Campanhas em África: da imposição de soberania à Grande Guerra (Atas de seminário; dezembro de 2015)
Coordenadores: Major Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso
Major Vítor Manuel Lourenço Ortigão Borges

9 – Estudos Estratégicos (janeiro de 2016)
Coordenadores: Coronel (Res.) Luís Eduardo Marquês Saraiva
Tenente-coronel (Res.) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira

10 – Estudos do Poder Aeroespacial (janeiro de 2016)
Coordenador: Tenente-coronel João Paulo Nunes Vicente

11 – Geopolítica da Alemanha: Ratzel, Haushofer e as duas Guerras Mundiais do Século XX (novembro de 2016)
Mestre Marisa Alexandra Santos Fernandes

12 – O Regimento de Infantaria N.º 14 nas Campanhas do Sul de Angola da I Guerra Mundial (novembro de 2016)

Major Vítor Manuel Lourenço Ortigão Borges

13 – Reutilização de Edifícios Correntes para Fins Operacionais - *Blast Assessment* (Dezembro de 2016)

Major Gabriel de Jesus Gomes

14 – Estudos Estratégicos: da Estratégia, do Planeamento Estratégico Militar e da Conflitualidade (janeiro de 2017)

Coordenadores (geral): Coronel (Ref.) Luís Eduardo Marquês Saraiva
Tenente-coronel (Res.) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira
Major João Manuel Pinto Correia
Coordenadores (planeamento estratégico): Major-general Jorge Côrte-Real Andrade
Tenente-coronel Luís Carlos Falcão Escorrega
Major Rui Jorge Roma Pais dos Santos

15 – O Instrumento Militar Português como Produtor de Segurança: contributos para uma arquitetura securitária no Atlântico Sul (março de 2017)

Major Pedro Alexandre Bretes Amador

16 – Modelos de Desenvolvimento e Gestão de Carreiras nas Forças Armadas Portuguesas. Análise crítica e formas de intervenção (abril de 2017)

Coordenador: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos

17 – As Forças Armadas Portuguesas: Da Guerra do Ultramar à Atualidade - Evolução e Impactos (junho de 2017)

Coronel Tirocinado João Pedro Rato Boga de Oliveira Ribeiro

18 – O Planeamento Estratégico Militar: Adequação dos novos Paradigmas de Segurança e Defesa (setembro de 2017)

Coordenadores: Major-general Jorge Côrte-Real Andrade
Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos

19 – O Serviço Militar Obrigatório. Perspetivas Futuras (novembro de 2017)

Coronel Tirocinado Rui Manuel da Silva Ferreira

20 – O Combatente Português (junho de 2018)

Coordenador: Tenente-coronel Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso

21 – Estudos Estratégicos (junho de 2018)

Coordenadores: Coronel (Ref.) Luís Eduardo Marquês Saraiva
Tenente-coronel (Res.) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira
Major João Manuel Pinto Correia

22 – Prestação de Serviço Militar em Regime de Contrato nas Forças Armadas Portuguesas. Dificuldades e Desafios num Contexto em Transformação (setembro de 2018)
Coordenadores: Coronel Tirocinado (Res.) Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
Professora Doutora Maria Manuela Martins Saraiva Sarmento Coelho
Major Cristina Paula de Almeida Fachada

23 – Saúde e Comportamento Humano nas Forças Armadas Portuguesas: Desafios e Oportunidades / *Health and Human Behaviour in the Portuguese Armed Forces: Challenges and Opportunities* (edição bilingue; setembro de 2018)
Coordenador: Major Cristina Paula de Almeida Fachada

24 – O conceito Multi-Domínio e as possíveis aplicações às Forças Armadas Portuguesas (outubro de 2018)
Coronel Tirocinado Nuno Correia Barrento de Lemos Pires

25 – A Frente Ocidental e o Atlântico (novembro de 2018)
Coordenadores: Coronel Leonel José Mendes Martins
Major Fernando Oliveira Ribeiro

26 – A problemática do recrutamento e da retenção de efetivos nas Forças Armadas Portuguesas: Perspetiva complementar ao nível do diagnóstico e das medidas corretivas (novembro de 2018)
Coordenadores: Coronel Tirocinado (Res.) Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
Coronel Tirocinado Francisco José Fonseca Rijo

27 – 100 Anos do Poder Aéreo: A história da aviação militar (junho de 2019)
Tenente-general Piloto Aviador (Ref.) Alfredo Pereira da Cruz

28 – O emprego das Forças Armadas em Operações de Paz e Humanitárias: O contributo da CPLP (junho de 2019)
Coronel Jacy Barbosa Junior

29 – Estudos Estratégicos das Crises e dos Conflitos Armados (julho de 2019)
Coordenadores: Coronel (Ref.) Luís Eduardo Marquês Saraiva
Tenente-coronel (Res.) Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira
Tenente-coronel João Manuel Pinto Correia

30 – Contributos para o planeamento estratégico militar: metodologias e ferramentas de apoio (Vol. I) (setembro de 2019)
Coordenadores: Major-general Jorge Côrte-Real Andrade
Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos
Tenente-coronel João Manuel Pinto Correia

31 – Contributos para o planeamento estratégico militar: metodologias e ferramentas de apoio (Vol. II) (setembro de 2019)
Coordenadores: Major-general Jorge Côrte-Real Andrade
Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos
Tenente-coronel João Manuel Pinto Correia

32 – Novas Guerras: Da 5.ª Geração e do *Outsourcing* ao Espaço (outubro de 2019)
Coordenador: Tenente-general Manuel Fernando Rafael Martins

33 – Informações, Contrainformação e Segurança Enquanto Instrumentos Militares Contribuintes para a Segurança Nacional (novembro de 2019)
Coordenador: Major Carlos Miguel Coelho Rosa Marques da Silva

34 – A Polivalência das Forças Armadas Portuguesas na Sociedade Atual (agosto de 2020)
Coordenadores: Comodoro João Paulo Ramalho Marreiros
Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada

35 – Após as Novas Guerras: Repensar a Violência em Relações Internacionais (setembro de 2020)
Coordenadores: Coronel (Ref.) Luís Eduardo Saraiva
Professora Doutora Sandra Fernandes

36 – A Edificação da Capacidade de Ciberdefesa Nacional: Contributos para a Definição de uma Estratégia Militar para o Ciberespaço (setembro de 2020)
Coronel Tirocinado Paulo Fernando Viegas Nunes

37 – Da Estratégia Militar para a União Europeia (novembro de 2021)
Tenente-coronel Ricardo Dias da Costa

Como citar esta publicação:

Alexandre, A. G. (2022). *Segurança Marítima no Corno de África: O Papel do Instrumento Militar (2008-2016)*. Coleção "ARES", 38. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Diretor
Tenente-general António Martins Pereira

Editor-Chefe
Coronel Engenheiro Eletrotécnico Delfim Zambujo das Dores

Coordenador Editorial
Tenente-coronel Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada

Capa – Composição Gráfica
Tenente-coronel Técnico de Informática Rui José da Silva Grilo

Secretariado
Assistente técnica Gisela Cristina da Rocha Baslío

Propriedade e Edição
Instituto Universitário Militar
Rua de Pedrouços, 1449-027 Lisboa
Tel.: (+351) 213 002 100
Fax: (+351) 213 002 162
E-mail: cidium@ium.pt
https://cidium.ium.pt/site/index.php/pt/publicacoes/as-colecoes

Paginação, Pré-Impressão e Acabamento
What Colour Is This?
Rua Roy Campbell Lt 5 -4º B
1300-504 Lisboa
Tel.: (+351) 219 267 950
www.wcit.pt

ISBN: 978-989-53460-5-9
Depósito Legal: 507653/22
Tiragem: 60 exemplares

Nota do Editor:

Os textos/conteúdos do presente volume são da exclusiva responsabilidade do seu autor.

ÍNDICE

NOTA EDITORIAL

A obra que é agora levada à estampa, número 38 da *Coleção Ares*, intitulada "Segurança Marítima no Corno de África: O papel do instrumento militar (2008-2016)", reflete o produto da tese de doutoramento em Relações Internacionais, Área de Especialização de Estudos de Segurança e Estratégia, realizada pelo Capitão-de-mar-e-guerra (Reserva) Gonçalves Alexandre na Universidade NOVA de Lisboa, e defendida em junho do corrente ano.

Como Comandante do IUM, congratulo o autor por ter desenvolvido a sua investigação, no âmbito das Ciências Militares, numa temática que é deveras pertinente e contemporânea – o papel do instrumento militar (IM) no combate à pirataria e, por conseguinte, na promoção da segurança marítima no Corno de África –, e, imbuído por este desígnio, pela forma interessante como enquadrou:

– Os conceitos de segurança, de pirataria marítima e a aplicação do IM neste contexto;

– Conteúdos concernentes ao processo de securitização da pirataria somali, através da aplicação da teoria de securitização da Escola de Copenhaga ao estudo da pirataria, da análise da intervenção do Conselho de Segurança das Nações Unidas, e da conceptualização da pirataria somali como um problema de segurança internacional;

– Nas operações de combate à pirataria somali, a ação dos meios militares da *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), da União Europeia (UE), da *Combined Maritime Forces* e do impacto da aplicação do IM no fenómeno desta pirataria;

– Nas iniciativas de proteção da navegação mercante, a tipologia de outros atores atores como a *International Maritime Organization*, o *International Maritime Bureau*, o *NATO Shipping Centre*, o *United Kingdom Maritime Trade Operations*, o *Maritime Security Centre - Horn of Africa*, e as *Best Management Practices*;

– Nos mecanismos de cooperação internacionais, agentes como o *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*, o *Djibouti Code of Conduct* e a UE.

Felicito ainda o autor pelo facto de, fruto do desenho de investigação supra descrito, elencar, nas suas conclusões e eventual(is) modalidade(s) de ação, que, não obstante poderem ser percebidas por alguns como contestáveis, são evidências ancoradas no rigor científico que sempre subjaz ao desenvolvimento de uma investigação integrada num ciclo de estudos conferente do grau de doutoramento, e, como tal, importantes *inputs* para um decisor que tenha que deliberar acerca deste tipo de assuntos.

À vasta e eclética audiência de militares, políticos, investigadores, académicos e particulares identificados por esta matéria, deixo os meus votos de profícua leitura.

IUM em Pedrouços, 21 de outubro de 2022
Tenente-general António Martins Pereira
Comandante do IUM

PREFÁCIO

A obra que agora se publica, ***Segurança Marítima no Corno de África: o papel do instrumento militar (2008-2016)***, representa o culminar de mais de uma década de investigação e reflexão que o autor tem desenvolvido de forma persistente sobre questões relacionadas com defesa, segurança e segurança marítima, no contexto específico das Relações Internacionais e na ótica dos compromissos assumidos por Portugal em sede das várias organizações internacionais a que pertence, designadamente através do empenhamento das Forças Armadas Portuguesas, com particular ênfase em regiões de interesse nacional.

O Comandante António Gonçalves Alexandre é Doutor em Relações Internacionais pela Universidade NOVA de Lisboa, na Área de Especialização de Estudos de Segurança e Estratégia, e investigador em duas unidades de pesquisa reconhecidas pela sua reflexão em torno dos estudos de Globalização e dos estudos de Segurança: o CIDIUM - Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar e o IPRI - Instituto Português de Relações Internacionais. Da investigação realizada nos últimos anos em ambos os centros resultou reflexão pertinente e em muitos casos já publicada sobre o tema geral dos oceanos, na ótica específica da segurança marítima, área temática à qual, pese embora tenha começado a ser objeto de um crescente interesse, continua a não ser dada o merecido destaque por parte da academia.

As teorias apresentadas pelo autor desta publicação em seminários de âmbito nacional e internacional e sob a forma de conferências, tal como vários textos vindos a lume de que o presente livro é o corolário, têm contribuído

para formas inovadoras de ver as questões relacionadas com o mar em uma ótica de segurança, destacando alguns dos principais desafios que decorrem do mundo global em que vivemos. Em especial no identificar da forma como, com recurso ao instrumento militar, foi possível garantir uma resposta eficaz da comunidade internacional para a resolução do quadro de insegurança vivido no Corno de África neste século que, embora cronologicamente anterior, registou na primeira década do século XXI uma escalada de violência preocupante.

Essa identificação e as lições aprendidas no decurso desse episódio, em que o autor de ***Segurança Marítima no Corno de África: o papel do instrumento militar (2008-2016)*** esteve pessoalmente envolvido enquanto comandante de uma fragata da Marinha Portuguesa (o NRP *Corte-Real*), são olhadas como passíveis de replicáveis, salvaguardando as devidas adaptações, a outros locais onde atos ilícitos idênticos (ou análogos) colocam desafios significativos à gestão do tráfego marítimo e à segurança humana das populações locais e de todos os que fazem do mar o seu modo de vida.

Não apenas por este facto, mas também por ele, cumpre nesta ocasião dar o merecido destaque ao contributo que o Comandante (Doutor) António Gonçalves Alexandre presta à academia, na certeza de que o mesmo representa um investimento individual e solitário, feito em simultâneo, mas nunca colocando em causa, as responsabilidades assumidas como Oficial Superior da Marinha Portuguesa. Pelo contrário, parte da riqueza das conclusões apresentadas neste livro resulta precisamente do seu conhecimento prático acerca da realidade que escolheu para tema de investigação e cujas conclusões podemos conhecer a partir da leitura do presente livro, mas que conseguiu fazer na garantia de total objetividade de análise, o que nem sempre é fácil.

Vivemos em um mundo em rede, caracterizado pela rapidez, expansão, aprofundamento e impacto crescente das interligações entre pessoas, mercadorias, capital e informação. Pelos oceanos passa grande parte desses fluxos e, por esse facto e com toda a inevitabilidade, eles são também o pano de fundo para novos e velhos riscos e ameaças de segurança… Migração ilegal, contrabando e tráficos ilícitos são alguns desses riscos e ameaças, com profundos impactos, desde logo em termos económicos, mas também políticos e sobretudo humanos. A necessidade de resolução da insegurança indesejada nesta sociedade leve e líquida é marcada por um crescente sentimento de impotência que vivem os seus principais atores tradicionais (Organizações Internacionais, poder político estatal, poder militar e forças de segurança, agentes económicos), forçados a reinventar o seu papel e a competir com um número crescente de outros atores, em contextos novos |

e desconhecidos. Esta impotência, contribui para o aparecimento e manutenção de elevados níveis de incerteza e insegurança nas vivências de quotidiano, alterando o próprio conceito de segurança, conceito cuja transformação tende a legitimar a desconfiança e a securitização de determinados vetores.

A omnipresença dos riscos globais, que não respeitam fronteiras, que evoluem de forma lenta e impercetível acentua essa forma de olhar o mundo, frequentemente baseada em informação fácil e comunicação muito abundantes, que ocorrem num tempo curto e complexo, o que as torna por vezes difíceis de escrutinar, e simultaneamente exige esforços concertados de solução ou mitigação. Os episódios de pirataria vividos no Corno de África são um bom exemplo dessa dificuldade de gestão à escala global. *Pensar global e agir local* continua a ser um princípio a considerar no momento de tomada de decisão. O mesmo quando se trata de aprender e replicar lições aprendidas, num esforço win-win de minimizar custos humanos e materiais.

De tudo isto nos fala o livro ***Segurança Marítima no Corno de África: o papel do instrumento militar (2008-2016)***, que se destaca pela atualidade e pertinência da escolha do objeto de estudo, a originalidade na forma como é abordado, a validade das opções de caráter metodológico e ótica de análise utilizadas. O texto traz novos dados e perspetivas sobre o tema do combate à pirataria e do papel desempenhado nesse contexto pelo instrumento militar. Partindo da avaliação do fenómeno da pirataria e dos assaltos no mar a navios na região do Corno de África no passado recente (2008-2016), as conclusões apresentadas são escoradas por um trabalho exaustivo de recolha de informação estatística e legislação, bem como da análise crítica da bibliografia existente sobre conceitos estruturantes para os propósitos definidos.

Ao longo das páginas do livro somos convidados a revisitar os conceitos de segurança, de segurança marítima, de pirataria marítima e o papel que para a garantia dessa segurança pode e deve desempenhar o instrumento militar. É proposta de seguida uma retrospetiva sobre o processo de securitização da pirataria somali, que combina uma visão de carácter histórico com o papel protagonizado por diferentes Organizações Internacionais, desde o Conselho de Segurança das Nações Unidas à Organização do Tratado do Atlântico Norte e ao papel da União Europeia, para de seguida incluir atores menos falados, no âmbito das iniciativas de proteção da navegação mercante: a *International Maritime Organization*, o *International Maritime Bureau*, o *NATO Shipping Centre*, o *United Kingdom Maritime Trade Operations*, ou o *Maritime Security Centre - Horn of Africa*. O quarto e último capitulo é dedicado aos mecanismos

de cooperação internacionais e à forma como foi possível encontrar uma solução eficaz para um problema de aparente difícil solução. Seguem-se as conclusões, que procuram fazer uma leitura despretensiosa de tudo o que ficou para trás e discutir futuras possíveis aplicações da estratégia seguida na região do Golfo de Áden a outras zonas turbulentas de hoje e sobretudo do futuro.

A terminar, e porque mais que palavras de apresentação - forçosamente com algum caráter subjetivo -, há que ler este livro, cumpre realçar a capacidade do autor para utilizar um discurso fluido, que consegue transformar toda a volumosa informação em uma narrativa de leitura fácil. Consegue também contornar a potencial aridez associada ao tema, ao produzir laços compreensivos de inter-relação entre regiões, factos e atores.

O ***Segurança Marítima no Corno de África: o papel do instrumento militar (2008-2016)*** disponibiliza informação recente e exaustiva sobre o passado recente e aponta para formas de conduta, que poderão ser reproduzidas com vantagem, e não obstante exigirem um esforço de ajustamento à especificidade do contexto regional, ao Golfo da Guiné. Com efeito, o Comandante Doutor António Gonçalves Alexandre foi eficaz no esforço despendido para abordar uma temática de importância incontornável e inegável atualidade na esfera da investigação científica, vistos numa perspetiva liberta, pelo menos em parte, das preocupações de índole académica estrita. Este facto facilita o modo como o livro de que falamos seja visto como mais um instrumento de apoio à reflexão e releitura sobre um tema de extrema atualidade no curto e a médio prazo, no contexto das dinâmicas impostas pela globalização e dos desafios acrescidos que a questão da segurança marítima coloca ao continente africano, nas suas relações com outros espaços.

A *Segurança Marítima no Corno de África: o papel do instrumento militar (2008-2016)* é uma síntese baseada em opções que, como sempre, podemos considerar discutíveis, sem que esse facto ponha em causa a sua pertinência e legitimidade em termos finais. Estou certa que a sua leitura será para muitos uma agradável surpresa e de grande interesse.

Parabéns ao autor. Fica o agradecimento de quem leu o livro com gosto e que, mesmo não sendo leigo na matéria, foi confrontada com novas formas de ver.

Lisboa, junho de 2022

Teresa Ferreira Rodrigues
IPRI - Instituto Português de Relações Internacionais
Universidade NOVA de Lisboa

INTRODUÇÃO

Refere o preâmbulo do livro *Seapower. A Guide for the Twenty-First Century*, de Geoffrey Till, proeminente historiador naval do Reino Unido: "The sea has always been central to human development as a source of resources, and as a means of transportation, information exchange and strategic dominion. It has been the basis for our prosperity and security".

Sublinha, ainda, Till (2009, pp. 2-3), que a globalização, devido à influência que exerce nos Estados e nas suas práticas, tem sido um fator central no ambiente estratégico dos primeiros anos do presente século. São várias as implicações que a globalização, em sua opinião, acarreta: potencia o desenvolvimento de um mundo sem fronteiras; assume-se como um sistema dinâmico, no qual o comércio e os negócios produzem constantemente vencedores e perdedores; o conflito parece estar sempre associado à volatilidade económica; e, finalmente, depende absolutamente do livre fluxo de mercadorias por mar, que, por esta razão, assume um carácter profundamente marítimo. Considera, de igual modo, aquele autor, que a extensão e profundidade da versão atual da globalização decorre da filosofia da cadeia de abastecimento j*ust enough, just in time*, o que aumenta substancialmente a vulnerabilidade do sistema à interrupção dos fluxos comerciais, para isso muito contribuindo as escassas reservas essenciais de produtos vitais – como o petróleo e derivados ou os produtos alimentares – que a esmagadora maioria dos países mantém (Till, 2009, pp. 2-4).

Antes, porém, já Philip Steinberg, na sua obra *The Social Construction of the Ocean*, tinha elencado as três perspetivas que no seu entender formavam a maioria dos estudos relacionados com as interações homem-mar: "o oceano

como fonte de recursos; o oceano como meio de transporte; e o oceano como campo de batalha [entre forças oponentes]" (Steinberg, 2001, p. 11). Afirmou Steinberg (2001, p. 8), por outro lado, ser "difícil exagerar o papel dos oceanos na ascensão do sistema mundial moderno" e que "o mar continuava a ser um domínio crucial para os recursos que sustentavam a vida contemporânea". Concretizando, referiu que desde a Segunda Guerra Mundial, e até final do século passado, a captura global de pescado tinha aumentado dez vezes, assim como a tonelagem total da frota mundial de pesca. De forma idêntica, a extração de petróleo *offshore* tinha evoluído francamente desde as primeiras extrações, em 1937. No final do século passado, mais de 20% do petróleo mundial tinha origem em fontes *offshore* e o oceano apresentava diversas outras oportunidades de extração mineral. O turismo assumiu, de igual modo, um papel de liderança nos planos de desenvolvimento de muitos países e esta atividade frequentemente envolve uma interação humana com o mar. Finalmente, também a biologia se voltou para o mar, encarando-o como a próxima fronteira para a pesquisa genética e farmacológica (Steinberg, 2001, p. 9).

Estes dois autores coincidem, pois, no papel central de três atributos ou formas como o mar tem vindo a ser usado ao longo dos anos: pelos substanciais e diversificados recursos nele contidos; pela sua utilidade como meio essencial para o transporte marítimo; e como fonte de poder e domínio.

James Kraska, no seu livro *Contemporary Maritime Piracy. International Law, Strategy and Diplomacy at Sea,* enfatizou o facto de os oceanos constituírem um corpo de água global e contínuo compreendendo cerca de 70 por cento da superfície da Terra. Tratando-se de espaços muitos vastos, mas assumindo-se como um corpo de água único, ligando inúmeras regiões e continentes, os oceanos são, segundo Kraska, essenciais para o transporte marítimo (tanto de cabotagem quanto intercontinental). Mas são, também, um domínio essencial para o instrumento militar (IM) e um importante vetor de migração, contrabando e tráficos ilícitos diversos. Sendo particularmente úteis para a mobilidade – o transporte marítimo é, de longe, o método mais eficiente para transportar grandes quantidades de cargas a longas distâncias – os oceanos tiveram um efeito profundo na política, demografia e economia mundiais (Kraska, 2011a).

Ao mesmo tempo que garante estabilidade estratégica, a liberdade dos mares gerou uma explosão no comércio mundial. Durante os últimos 50 anos o transporte marítimo de contentores e o comércio mundial facilitaram a ascensão da globalização, que transformou a paisagem política e económica do planeta. A ordem nos oceanos não passou, no entanto, sem desafios. A pirataria assumiu

grande relevância no presente século, porque ameaçou as comunicações entre as nações, dificultando o regular fluxo do comércio mundial de energia, de matérias-primas, de bens alimentares e de muitos outros produtos. Como a ordem mundial liberal depende do uso livre e sem restrições dos oceanos, a pirataria marítima é hostil à estabilidade política e à prosperidade económica. Esta prosperidade e a liberdade dos povos estão inevitavelmente ligadas à liberdade de navegação nos mares (Kraska, 2011a, p. 6).

Um outro autor, Dave Sloggett, no seu livro *The Anarchic Sea: Maritime Security in the Twenty-First Century*, considerou, também ele, o ambiente marítimo um domínio extremamente relevante, já que "no início do presente século mais de 90% das mercadorias a nível global eram transportadas por mar". Neste sentido, observou Sloggett que eram as rotas marítimas globais que verdadeiramente permitiam que a economia mundial funcionasse e qualquer interferência na sua regular utilização tinha um potencial impacto severo na subsistência das populações em todo o mundo. Assim, "um ambiente marinho seguro, no qual o comércio por mar se fizesse sem qualquer disrupção, era um ingrediente vital para o sucesso de uma economia global vibrante" (Sloggett, 2014, p. 87).

Kraska e Sloggett coincidem na necessidade de haver uma boa ordem no mar que permita um ambiente marinho seguro e a subsequente liberdade de navegação, condição necessária para que o comércio marítimo internacional se faça sem interrupções, o que contribui significativamente para uma economia global pujante.

Focando-nos na dimensão marítima da segurança, importa referir que o ambiente onde se manifesta – o mar – tem sido, ao longo dos séculos, entendido como uma zona permanente de perigo e de insegurança, de desordem e de disputas geopolíticas.

Steinberg (2001, p. 16) referiu-se à perspetiva do "oceano percebido como um espaço de afirmação do poder militar", para defender que existiam dois caminhos distintos na "militarização dos oceanos": o primeiro como "meio de transporte de capacidades do poder militar"; e o segundo como "campo de batalha".

O historiador John Mack (2011, p. 74) considerou, por seu lado, que existiam duas vias culturais alternativas sobre o mar, colocadas em campos opostos: uma que remete para a ideia de "um deserto indesejado e inóspito, onde a terra é um ponto tranquilizador de referência"; e uma outra que vê o mar como "inteiramente familiar e não ameaçador".

Para Bueger e Edmunds (2017, p. 1295), o mar é entendido como "o palco da projeção de poder geopolítico, de disputas militares, de fonte de ameaças específicas, como a pirataria, ou como conector entre Estados que viabiliza vários fenómenos, desde o colonialismo à globalização". Em termos gerais, estes autores afirmam que a segurança no mar foi "interpretada a partir de pontos de vista bastante conservadores, baseados nas teorias tradicionalistas (realista ou liberal), e nem mesmo os desenvolvimentos teóricos mais recentes, como o pensamento construtivista ou os estudos críticos de segurança, lograram influenciar decisivamente o debate".

Na interpretação realista, os mares são o plano no qual ocorre a rivalidade entre a superpotência e as potências regionais, ou entre estas. A ordem no mar é balizada pela distribuição do poder e pela competição militar (Bueger & Edmunds, 2017, p. 1295).

As interpretações liberais põem em primeiro plano o surgimento de vários regimes internacionais que regem as atividades no mar e sugerem que o ambiente marítimo está cada vez mais sujeito a uma forma de ordem pública coletiva e a uma regulamentação legal (Bueger & Edmunds, 2017, p. 1296).

Kraska e Pedrozzo (2013, p. 10) têm o entendimento que nos últimos anos o Direito Internacional Marítimo "evoluiu de um conjunto de regras destinadas a evitar a guerra naval em direção a uma nova estrutura global projetada para facilitar a cooperação em segurança marítima[1], reunindo países para alcançar objetivos comuns". Os efeitos dessa mudança são, em sua opinião, de longo alcance já que, pela primeira vez, "a lei é considerada um multiplicador de força tendo em vista a partilha de responsabilidades relativamente aos oceanos". Nesse sentido, consideram estes autores que afastando-se da prática estatal dos últimos cem anos, o foco contemporâneo do Direito Internacional Marítimo é agora eminentemente construtivo e prospetivo, alargando as parcerias internacionais para aumentar a segurança dos portos, bem como a segurança nos espaços marítimos, de modo a ampliar a consciência do domínio marítimo e a melhor forma de enfrentar as ameaças no mar (Kraska & Pedrozzo, 2013, p. 10).

As novas teorizações sobre segurança desenvolvidas por construtivistas desde a década de 1990, por exemplo na forma da teoria da securitização[2], pouco acrescentaram, no imediato, ao debate sobre a segurança no mar. De facto,

[1] O conceito de segurança marítima será abordado em profundidade no capítulo 1, subcapítulo 1.1, secção 1.1.3.
[2] Teoria a ser desenvolvida no capítulo 1, subcapítulo 1.1, secção 1.1.2.

o conceito de segurança marítima entendido como "um subconjunto distinto do pensamento de segurança, incluindo [mas não confinado a] temas como o poder marítimo e o direito marítimo" é uma criação relativamente recente (Bueger & Edmunds, 2017, p. 1297). Foi a publicação do relatório da Comissão Mundial Independente sobre os Oceanos, em 1998, que veio realçar uma série de ameaças militares e não militares à ordem internacional no mar, bem como a forma pela qual a governança da segurança marítima deveria ser reconfigurada (Bueger & Edmunds, 2017).

O ataque ao USS[3] Cole no porto de Áden, no Iémen, por um grupo extremista, em 2000, e os ataques de 11 de setembro de 2001 em solo norte-americano, tiveram um efeito verdadeiramente catalisador nos Estados Unidos da América (EUA) que começaram a dedicar atenção crescente à dimensão marítima da segurança interna, o que levou mesmo à publicação, em 2005, da sua estratégia nacional de segurança marítima, acompanhada por oito planos de apoio para enfrentar as ameaças existentes no ambiente marítimo (Bueger & Edmunds, 2017).

Na esteira da iniciativa dos EUA, e nos anos mais recentes, um significativo número de Estados e organizações internacionais têm vindo a colocar, de igual modo, a segurança marítima numa posição de destaque nas respetivas agendas de segurança.

Referem Bueger e Edmunds que:

> A agenda da segurança marítima está a levar a novas formas de ordem internacional no mar [...] e que a sua compreensão e os desafios estruturais e práticos que representam para a forma como o mar é governado exigirão estudos aprofundados e contínuos sobre as atividades e iniciativas que os atores internacionais empreendem para lidar com os elementos-chave da segurança marítima. (2017, p. 1310)

Tal implica "expandir a visão para além da perspetiva da teorização tradicional realista e liberal […] e usar lentes mais refinadas, fornecidas por novos estudos de segurança" (Bueger & Edmunds, 2017, p. 1310) .

A grande questão que levou à apresentação do tema de investigação que desenvolvemos no âmbito do doutoramento em Relações Internacionais (RI), diz respeito à evolução favorável sentida a partir de 2013 no controlo

[3] Acrónimo que designa os navios da marinha dos Estados Unidos da América: *United States Ship*.

do fenómeno da pirataria na região do Corno de África. Partindo de uma observação participante, proporcionada pelo facto de o investigador ter tomado parte numa das missões navais que em 2009 foi cumprida nesta região[4], o presente estudo pretende focar-se no papel desempenhado pelo IM no controlo da pirataria somali.

Tratando-se de uma matéria que tem sido bastante abordada no âmbito académico das RI, facto facilmente comprovado pela miríade de trabalhos de investigação e artigos científicos produzidos[5], destacando-se, entre muitos outros, diversos trabalhos de Basil Germond, Christian Bueger, James Kraska, Patrick Lennox, Peter Chalk, Peter Lehr ou de Raymond Gilpin, o que vem conferir novidade ao nosso estudo é o facto de se centrar no emprego do IM, uma vez que a esmagadora maioria desses trabalhos se tem focado em atores diferentes e abordado outras dimensões, que não a securitária, importando, assim, analisar o contributo do poder militar no processo de estabilização da pirataria somali.

[4] A operação *Allied Protector*, da NATO, entre março e julho de 2009, de combate à pirataria no Corno de África, com o propósito de garantir a proteção da navegação mercante e a segurança marítima na região.

[5] Uma compilação levada a cabo por Jan Stockbruegger e Christian Bueger, em agosto de 2015, reuniu uma coleção abrangente de trabalhos académicos sobre pirataria marítima contemporânea (pós Segunda Guerra Mundial). A versão incluía mais de 500 entradas e documentava até que ponto a pirataria se tinha tornado uma questão académica relevante e como contribuía para os debates em RI em diversas disciplinas, designadamente, estudos de área, estudos marítimos, direito internacional ou criminologia (Piracy Studies, 2015).

1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

A pirataria foi a ameaça mais expressiva à segurança marítima da região do Corno de África no dealbar do presente século. Afetou significativamente algumas das mais relevantes linhas de comunicação marítimas do globo, em particular a rota do Suez, que se constitui como a ligação mais curta entre a Ásia e a Europa, restringindo a livre passagem do transporte e influenciando negativamente o comércio marítimo internacional, tendo provocado, ainda, o aumento das tensões locais e colocado em risco a vida de pessoas ligadas ao mar.

O IM foi o mecanismo preferencial utilizado pelos Estados e organizações internacionais para controlar aquela ameaça, de forma a garantir a segurança da região. Mas serviu, de igual modo, como precursor de disputas geopolíticas a que, a reboque da contenção da pirataria, viemos depois a assistir, sobretudo após 2013 quando o fenómeno ficou confinado, perdeu fulgor e se tornou meramente residual.

Iremos analisar nos subcapítulos seguintes os aspetos mais relevantes relativamente ao estado de conhecimento de cada um dos conceitos estruturantes que serão utilizados ao longo do nosso estudo: a segurança (incluindo a sua dimensão marítima), a pirataria (em particular a contemporânea com origem na Somália) e o IM (com destaque para o poder militar no mar).

1.1. Segurança

A segurança é um termo vagamente consensual e profundamente labiríntico, que Waltz (1979, p. 126) via, na ordem anárquica vigente, como o

"fim mais alto dos Estados [...] sendo que estes apenas podem prosseguir outras metas depois de assegurada a sua sobrevivência".

O pós-Guerra Fria trouxe diferentes visões sobre o conceito de segurança, refletindo o sentimento generalizado de que o sistema internacional iria ter um carácter muito mais descentralizado e regionalizado (Buzan, Waever, & Wilde, 1998). O aparecimento destas correntes levou a um debate entre as novas e as tradicionais abordagens dos estudos de segurança. Este debate, que Buzan, Wæver e Wilde (1998, pp. 2-4), apelidaram de "amplo" versus "estreito", reuniu, de um lado, os insatisfeitos com o estreitamento do campo dos estudos de segurança imposto pelas obsessões militares e nucleares da Guerra Fria, e, do outro, os tradicionalistas, que mantiveram uma visão militar e centrada no Estado.

No nosso estudo vamos focar-nos nesta nova visão, representada pela corrente que defende o alargamento do conceito de segurança a campos além do político e do militar. Neste sentido, começamos por nos referir a Baldwin (1997, pp. 24-26) que considerou que os meios pelos quais a segurança pode ser perseguida não se limitavam à "ameaça, uso e controlo da força militar", advertindo que tanto a importância da "segurança como um objetivo da política" quanto "os meios mais apropriados para a sua busca", assim como as "ameaças internas e externas", eram aspetos relevantes que deviam ser tidos em conta quando se analisava aquele conceito.

A abordagem seguida por Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 1) baseou-se, como os autores expressamente referem, no trabalho desenvolvido por todos os que procuraram, desde meados da década de 1980, questionar a "primazia do elemento militar e do Estado na conceptualização da segurança". Apresentaram uma nova estrutura de análise dos estudos de segurança que examinava o carácter distintivo das suas dinâmicas em cinco diferentes setores: militar, político, económico, ambiental e societal. Esta estrutura rejeitava a tradicional visão de restringir a segurança aos setores político e militar, defendendo, ao invés, que "a segurança era um caso particular da política aplicável a uma plêiade de questões" (Buzan, Waever, & Wilde, 1998).

McSweeney (2004, p. 1) considerou, por seu lado, que segurança era "um termo escorregadio […] difícil de definir […] empregado numa variedade desconcertante de contextos e para múltiplos propósitos, por indivíduos, corporações, governos e académicos". Segurança e insegurança traduziam, no seu entender, "a qualidade de um dado relacionamento, refletiam a estabilidade

das coletividades envolvidas e diziam respeito a interesses que precisavam de ser garantidos" (Mcsweeney, 2004, p. 101).

Kolodziej (2005, p. 1), por sua vez, entendia a segurança como "uma noção complexa e contestada, fortemente carregada de emoção e valores profundamente arreigados" e que a maioria das pessoas concordava que "surge um problema de segurança quando alguém [indivíduo, grupo ou Estado] ameaça a vida, a integridade ou a subsistência [de outrem]".

Já Both (2007, pp. 100-101) considerava a segurança como "a ausência de ameaças", assumindo que, sendo um conceito simples, mais do que a sua definição era verdadeiramente a "conceptualização e operacionalização no contexto da política mundial que revelava a sua acentuada complexidade".

Rothschild (2007, p. 2), referindo-se à ideia do alargamento do conceito de segurança, considerou que "[essa] extensão do alcance do conceito assumia quatro formas principais". Na primeira, desenvolvia-se no sentido descendente, "da segurança das nações à segurança de grupos". Na segunda, estendia-se em sentido ascendente, "da segurança das nações à segurança do sistema internacional". Tratava-se, em ambos os casos, de tipos de entidades cuja segurança devia ser garantida. Na terceira, o conceito de segurança evoluía segundo um eixo horizontal e dizia respeito a "tipos de segurança que deviam ser disponibilizados". Na quarta, era "a própria responsabilidade política pela garantia da segurança que era ampliada".

Consideraram Krause e Williams (2007, p. 135), por sua vez, que os debates sobre a natureza e o significado do conceito de segurança e o futuro dos estudos de segurança tinham-se tornado elementos básicos da agenda do pós-Guerra Fria e apresentavam três raízes distintas: "um descontentamento entre alguns estudiosos com as fundações neorrealistas que caracterizavam o campo, uma necessidade de responder aos desafios colocados pelo surgimento de uma ordem de segurança pós-Guerra Fria e um desejo contínuo de tornar a disciplina relevante às preocupações contemporâneas".

Para Klein (2011, p. 2) a segurança assumia-se como "um conjunto de atividades – legislativas, executivas, judiciais, militares e policiais – destinadas a responder a uma necessidade coletiva de ordem e proteção contra ameaças internas e externas".

Feito este enquadramento inicial que serviu para realçar o carácter intrincado e abrangente do conceito de segurança no pós-Guerra Fria, iremos agora focar-nos na sua evolução através das lentes da Escola de Copenhaga

(EC)[6], cuja teoria vamos utilizar neste estudo por considerarmos que é a que melhor se ajusta ao tema que pretendemos abordar, uma vez que defende o alargamento do conceito a outros setores além dos tradicionais político e militar, amplia a definição de atores para lá dos Estados e prevê a existência de novas ameaças.

1.1.1. A evolução do conceito de segurança

Buzan (1983) defendeu que o conceito de segurança tinha permanecido pouco explorado praticamente até ao final da Guerra Fria e que a maior parte da literatura que procedia à sua análise era baseada nos conceitos de poder e da paz, seguindo abordagens tradicionais das escolas realista e idealista, respetivamente.

No pensamento realista, e atenta a saliência que o poder[7] assumiu em largos períodos do século XX, a segurança reduzia-se conceptualmente quase só à "forma de avaliar quão bem qualquer Estado ou grupo de Estados aliados se encontrava na luta pelo poder, ou quão estável era o equilíbrio de poder". Subalternizada ao conceito de poder, a segurança tinha pouca relevância independente e, portanto, a abordagem do dilema de segurança[8], conceito introduzido por John Herz em 1951, poderia funcionar, na melhor das hipóteses, como "complemento menor ao modelo de poder das relações internacionais" (Buzan, 1983, p. 7).

---

[6] Referiu Bill Mcsweeney que a publicação da primeira edição do livro *People, States and Fears*, de Barry Buzan, em 1983, foi o ponto de partida para a definição de um novo campo no estudo da segurança. Sublinhou, ainda, que aquele livro e a sua segunda edição (1991) foram o estímulo para uma maior exploração do problema de segurança no Centro de Pesquisa sobre Paz e Conflitos, em Copenhaga. Juntamente com Buzan, os colaboradores produziram várias publicações sobre o tema da segurança, suficientemente inter-relacionadas para garantir um constructo coletivo que ficou conhecido como "Escola de Copenhaga de estudos de segurança" (Mcsweeney, 1996, p. 81).

[7] Joseph Nye (2000, p. 70) referiu-se ao poder como sendo "a capacidade de atingirmos os nossos objetivos ou fins". O conceito é, todavia, extremamente rico, e deu origem a um sem número de derivações, entre as quais o "equilíbrio de poder" (cuja definição tem dividido filósofos, historiadores e cientistas políticos), que levou mesmo Nye (2000, p. 69) a qualificá-lo como "um dos [conceitos] mais utilizados em política internacional […] mas também um dos mais confusos", sendo os "recursos do poder" mais relevantes a população, o território, os recursos naturais, a dimensão económica, a preparação e prontidão das forças armadas e a estabilidade política.

[8] O conceito sugerido por John Herz baseava-se na ideia de que num contexto de anarquia do sistema internacional, em que não existe uma entidade supranacional, qualquer tentativa de um Estado em incrementar as suas necessidades de segurança tendia automaticamente (independentemente de essa não ser a sua intenção) a levar a um crescente sentimento de insegurança dos demais Estados que podiam, por sua vez, caso se sentissem ameaçados, tomar eles próprios as medidas defensivas adequadas, mas que podiam ser vistas pelo primeiro como potencialmente ameaçadoras (Buzan, 1983, p. 3).

Os que seguiam a abordagem através da paz[9] estavam mais associados à escola idealista. As "políticas para a paz – de controlo de armas, desarmamento e cooperação internacional – ecoaram pelo período entre guerras e forneceram uma base mais inspiradora do que as complexidades da segurança, que desempenhavam apenas um papel marginal nas suas análises" (Buzan, 1983, p. 7). No entanto, Buzan (1983, p. 2) considerou que o conceito era muito mais poderoso e útil, merecendo, por conseguinte, ser colocado numa "posição hierárquica semelhante à do poder e da paz".

O que sucedeu posteriormente foi a constituição de uma incontrolável plêiade de ideias – e até designações – associadas à segurança, o que podia traduzir-se, no limite, na possibilidade real de o conceito se tornar demasiado abrangente e, consequentemente, esvaziado de conteúdo. Wæver enfatizou, porém, que "historicamente [a segurança nacional] é o campo em que os Estados se ameaçam mutuamente, desafiam a soberania uns dos outros, tentam impor a sua vontade uns aos outros e defender a sua independência". Todavia, considerou que o conceito tinha evoluído, acabando por se transformar desde o final da Segunda Guerra Mundial – assumindo uma identidade mais coerente e reconhecível – e apontou um meio alternativo para a definição de uma ideia mais vasta: "ampliar a agenda de segurança para incluir outras ameaças, para lá das militares" (Wæver, 1995, p. 4).

Prosseguindo a sua construção teórica, Wæver (1995, pp. 6-7) passou da "segurança alternativa" para a "segurança discursiva", dizendo que "com a ajuda da teoria da linguagem, podemos considerar a segurança como um ato de fala"[10]. O conceito é depois aperfeiçoado: o uso do ato de fala tem o "efeito de elevar um desafio específico para um nível superior", implicando que "todos os meios necessários possam ser usados para o bloquear". E sendo tal ameaça definida como "existencial e um desafio à soberania", o Estado não estaria limitado naquilo que poderia ou não fazer. Esta circunstância leva a que "a invocação da segurança legitime o uso da força" e, de forma mais abrangente,

[9] Johan Galtung, que em 1959 desenvolveu um programa de pesquisa no campo dos estudos sobre a paz para o *Institute for Social Research in Oslo* e que haveria de se tornar um dos mais proeminentes autores de estudos sobre a paz, afirmou, alguns anos depois, que "poucas palavras eram usadas com tanta frequência como paz, mas ninguém tinha o monopólio da sua definição". Avançou, então, com um conjunto de três princípios que enquadravam a sua visão: "o termo [paz] deve ser usado para objetivos sociais amplamente consensuais; esses objetivos sociais podem ser complexos e difíceis, mas não impossíveis de serem alcançados; a declaração de paz como ausência de violência deve ser mantida como válida" (Galtung, 1969, p. 167).

[10] O conceito "ato de fala" será analisado em pormenor na seção seguinte, quando for abordada a teoria da securitização.

abra caminho para o "Estado se mobilizar e assumir poderes especiais para lidar com ameaças existenciais, reivindicando o direito de usar quaisquer meios necessários para bloquear um desenvolvimento ameaçador". Nessas circunstâncias, "um problema tornar-se-ia um problema de segurança sempre que assim fosse definido pelos detentores do poder" (Wæver, 1995, p. 8).

Buzan (1983, p. 13) adotou a ideia cunhada por Waltz relativa aos três níveis de análise centrados nos indivíduos, nos Estados e no sistema internacional, referidos como níveis 1, 2 e 3, respetivamente. Na abordagem relativa à "segurança individual como problema social", começou por referir que está relacionada com o que pode ser chamado "ameaças sociais", que surgem do facto de as pessoas se encontrarem inseridas num ambiente humano, com consequências sociais, económicas e políticas inevitáveis. É nesta área que se podem encontrar ligações importantes entre a segurança nos níveis 1 e 2. Como o Estado é composto por "indivíduos unidos numa unidade política coletiva", é expectável que as dificuldades sejam agravadas quando se tenta dar sentido à segurança no nível 2, sobretudo porque as unidades no nível 2 são maiores e mais complexas do que as do nível 1. Os indivíduos são sistemas relativamente coerentes cujo comportamento, bem-estar e sobrevivência podem ser analisados em termos bastante precisos, ao contrário dos Estados que são sistemas menos coerentes, oferecendo menor espaço para o rigor analítico (Buzan, 1983, pp. 18-20). Apesar disso, o Estado continuava a ser o foco central das diferentes análises, já que era não apenas o tipo mais poderoso de unidade em termos de autoridade, como também era normalmente dominante no que dizia respeito à utilização dos instrumentos de força, particularmente o militar. O Estado e o indivíduo são "unidades comportamentais com atributos físicos definíveis". Ambos existem num ambiente social com unidades do mesmo tipo e enfrentam problemas semelhantes. E ambos compartilham o que pode ser chamado de essência humana: "o indivíduo por definição e o Estado porque é constituído por indivíduos" (Buzan, 1983, p. 37).

Na elaboração do seu constructo teórico, Buzan (1983, p. 13) refere que segurança enquanto conceito exige um objeto de referência para que possa responder à pergunta "a segurança de quê?". A busca por um objeto de referência da segurança é, por conseguinte, fundamental e torna-se mais exigente à medida que se descobre que podem existir múltiplos objetos de referência de diferentes origens. Mas que facto ou circunstância transforma um determinado acontecimento numa questão de segurança no contexto das RI? Afirmam Buzan,

Wæver e Wilde (1998, p. 21) que "é a natureza especial das ameaças à segurança que justifica o uso de medidas extraordinárias para lhes fazer face".

Feito o enquadramento acerca de como algo se pode transformar numa questão de segurança, outro conceito emerge, a securitização. Na secção seguinte abordamos de forma mais detalhada a teoria da securitização por ser igualmente relevante para o nosso estudo.

1.1.2. A teoria da securitização

A EC foi, segundo Jef Huysmans, a responsável pela definição da teoria da securitização. Na sua origem esteve a passagem de uma agenda de segurança cujo foco estava apenas centrado nas relações militares entre Estados, para um conceito bem mais abrangente que lidava com todos os tipos de ameaças à existência, bem-estar e desenvolvimento dos indivíduos, grupos sociais, nações e da própria humanidade. A decisão da EC relativa à edificação desta teoria muito ficou a dever-se ao seu "interesse em desenvolver ferramentas conceptuais que permitissem interpretar aquela abertura política no debate da segurança" (Huysmans, 1998, p. 482).

Assim, de acordo com Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 23), "securitização" é o "movimento que leva a política para além das regras estabelecidas e enquadra uma determinada questão como um tipo especial de política, ou mesmo acima da política". Em teoria, dizem aqueles autores que qualquer questão pública pode estar localizada no espectro que varia desde "não-politizada" (o que significa que "o Estado não lida com ela" e não faz qualquer debate público que resulte em decisão) "através da politização" (neste caso a questão é parte da política pública, "exigindo decisão do governo e alocação de recursos") "até à securitização" (ou seja, a questão é apresentada como uma "ameaça existencial, exigindo medidas de emergência e justificando ações fora dos limites normais do procedimento político"). Dependendo das circunstâncias, qualquer questão pode acabar em uma das partes daquele espectro (Buzan, Waever, & Wilde, 1998, pp. 23-24).

Por outro lado, a ligação entre politização e securitização não implica que esta última passe sempre pelo Estado, já que é possível que outras entidades sociais levem determinada questão para o nível de consideração geral ou a transportem mesmo para o estado de urgência por si definido. No caso da segurança, algo é designado como uma questão de segurança internacional porque pode argumentar-se que essa questão assume preponderância relativamente a outras e, por isso, deve ter prioridade absoluta. Essa é, aliás,

a razão pela qual Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 24) vinculam a questão ao que pode parecer um critério bastante exigente: que o problema seja apresentado como uma "ameaça existencial", que impele à ação imediata já que "se não se resolver esse problema, tudo o mais será irrelevante". Lida-se usualmente com uma questão dessas através de "meios extraordinários" para "quebrar as regras políticas normais do jogo" (por exemplo, através da limitação de direitos ou do uso de recursos extraordinários em determinada tarefa específica). "Segurança" é, portanto, uma "prática autorreferencial", porque é nessa prática que um assunto se torna uma questão de segurança – não necessariamente porque existe uma ameaça existencial real, mas porque a questão é apresentada como tal – (Buzan, Waever, & Wilde, 1998, p. 24).

Referem Buzan, Wæver e Wilde (1998, pp. 24-25) que esta teoria se aplica a democracias liberais, mas que também em sociedades diferentes poderão existir regras que levem a que quando um agente securitizante usar uma retórica de ameaça existencial e, desse modo, retirar uma questão daquilo que é "política normal", resultem em casos de securitização. A forma de estudar a securitização consiste em analisar o discurso e as reações políticas. Se, por exemplo, "por meio de um argumento sobre a prioridade e a urgência de uma ameaça existencial, o agente de securitização conseguiu libertar-se de procedimentos ou regras a que estaria vinculado, estamos perante um caso de securitização" (Buzan, Waever, & Wilde, 1998, p. 25).

Porém, um discurso que apresente uma dada questão como uma ameaça existencial a um determinado objeto de referência não cria, por si só, securitização. Esse é o "movimento securitizador", mas "a questão só é securitizada quando [e se] o público a aceitar como tal". Não será necessário afirmar que uma determinada medida de emergência precisa ser adotada, apenas que a ameaça existencial tem que ser discutida e ganhar ressonância suficiente através de uma plataforma a partir da qual seja viável legitimar medidas concretas que não teriam sido possíveis se o discurso não assumisse a forma de ameaças existenciais e um ponto de não retorno. Se não houver "sinais de aceitação", podemos falar apenas de um "movimento de securitização" e não de um objeto efetivamente securitizado. A distinção entre um movimento de securitização e uma securitização bem-sucedida é, pois, relevante (Buzan, Waever, & Wilde, 1998, p. 25).

A característica distintiva da securitização é uma "estrutura retórica específica" (sobrevivência e prioridade de ação "porque se o problema não for resolvido agora será tarde demais"). Essa definição permite encontrar agentes

de segurança e fenómenos em outros setores que não apenas o político-militar. No discurso da segurança a questão apresentada é "dramatizada", o que leva a que assuma "prioridade suprema" e permite que o agente reivindique a necessidade (e o direito) de tratá-la por "meios extraordinários". O processo de securitização é o que na "teoria da linguagem" é chamado de "ato de fala" (Buzan, Waever, & Wilde, 1998, p. 26). Wæver (1995, p. 7) refere que, em termos gerais, a ideia da teoria do ato de fala é que "certas afirmações têm um alcance superior à simples descrição de uma dada realidade".

Balzacq, Léonard e Ruzicka referiram, anos mais tarde, que a ideia-chave subjacente à securitização é que é uma questão à qual é dado relevo suficiente para obter o consentimento do público, o que permite que os que estão autorizados a lidar com o problema usem os meios que julgarem mais apropriados. Por outras palavras, a securitização combina "as políticas de desenho de ameaças com as de gestão dessas ameaças" (Balzacq, Léonard, & Ruzicka, 2016, p. 495). Os conceitos centrais desta teoria são o "agente securitizante" (isto é, quem apresenta uma questão como uma ameaça através de um movimento securitizador), o "sujeito de referência" (a entidade que está a ameaçar), o "objeto de referência" (a entidade que está a ser ameaçada), "a audiência" (cujo sancionamento é necessário para conferir um estatuto intersubjetivo à ameaça), "o contexto" e a adoção de "políticas distintivas" ("excecionais" ou não). Com base na literatura de atos de fala, a teoria da securitização alicerça-se na premissa de que a palavra "segurança" tem um caráter empreendedor – isto é, não descreve apenas o mundo, também pode transformar a realidade social (Balzacq, Léonard, & Ruzicka, 2016).

Neste contexto, a utilização do IM no Corno de África assumiu contornos de medida extraordinária para fazer face a uma ameaça que se tornou existencial, pela via dos atos de fala, uma vez que os perigos que advieram para a comunidade internacional, em resultado do seu recrudescimento, guindaram a pirataria de simples perigo à navegação regional a problema de segurança internacional.

1.1.3. Segurança marítima

Pese embora o conceito de segurança marítima seja recente[11] e esteja

[11] Bueger e Edmunds (2017, p. 1293) consideram que a segurança marítima é "uma das mais recentes adições ao vocabulário da segurança internacional", já que embora tivesse sido cunhada nos anos noventa do século passado só ganhou verdadeira autonomia e relevância no presente século com a intensificação do receio provocado pelo terrorismo marítimo e com o recrudescimento da pirataria somali.

ainda pouco desenvolvido no edifício conceptual das RI[12], é, todavia, um termo que chama a atenção para os novos desafios no domínio marítimo e para a forma como devem ser abordadas as questões que lhe estão associadas.

O relatório do Secretário-geral das Nações Unidas de 10 de março de 2008, sobre os Oceanos e o Direito do Mar, apresentado na 63ª Sessão da Assembleia Geral, referia que a definição do termo segurança marítima "variava em função do contexto e dos diferentes utilizadores". Longe, portanto, de haver uma definição universal, existiam antes visões distintas. Uma delas, mais restrita, envolvia a proteção contra ameaças diretas à integridade territorial dos Estados e incluía a segurança contra crimes cometidos no mar, como a pirataria, o assalto armado contra navios e o terrorismo marítimo. Uma outra, mais alargada, incluía os danos intencionais e ilegais causados ao meio ambiente marinho, como o despejo ilegal de resíduos e a depredação de recursos naturais, em particular a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (IUU)[13], no leque de ameaças aos interesses dos Estados (UNSG, 2008).

Para Klein (2011, p. 11), a compreensão da segurança marítima está subjacente "à proteção do território, tanto terrestre quanto marítimo, de um Estado, designadamente ao nível das infraestruturas, economia, ambiente e sociedade, de atos ilícitos que possam ocorrer no mar". Entende a segurança marítima como um "interesse inclusivo", pelo que todos os Estados devem ser chamados a assegurar a tomada de medidas necessárias para garantir que é alcançada.

Feldt, Roell e Thile (2013, p. 2) referiram-se à segurança marítima afirmando tratar-se de um "conceito nebuloso e complexo", que envolvia entidades distintas de setores diferentes – internacional, público e privado – tendo em vista "preservar a liberdade de navegação, facilitar e defender o comércio marítimo e manter uma boa governança do mar". Abordaram, de igual modo, os conceitos "*maritime security*" e "*maritime safety*" para desfazer equívocos

[12] Basil Germond afirmou que só após 2002 o número de referências na literatura académica aumentou linearmente. E que isso muito se terá ficado a dever a três fatores principais: o impacto dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, nos EUA, com o subsequente lançamento de operações antiterroristas no mar; a ocorrência de três atos terroristas de grande visibilidade contra navios (USS *Cole* em 2001, navio-tanque francês *Limburg* em 2002 e navio filipino *Super Ferry 14* em 2004); e a ascensão da pirataria no início do século XXI. A onda de pirataria no Corno de África, entre 2007 e 2012, contribuiu para gerar debates académicos, com estudiosos de várias disciplinas discutindo as dimensões jurídica, criminal, cultural, económica, militar, ambiental e energética da pirataria, em particular, e a segurança marítima em geral (Germond, 2015a).

[13] *Illegal, unreported and unregulated* (UNSG, 2008).

amiúde existentes[14]. Referiram que *"maritime security"* consiste na "combinação de medidas preventivas e respostas para proteção do domínio marítimo contra ameaças e atos ilegais intencionais". A *"maritime safety"* diz respeito, porém, à "combinação de medidas preventivas e respostas destinadas a proteger o domínio marítimo e limitar o efeito de perigo acidental ou natural, dano ao meio ambiente, riscos ou perda" (Feldt, Roell, & Thiele, 2013, p. 2). A distinção está, pois, relacionada com a existência de atos ilegais intencionais (ameaças)[15] e atos acidentais não intencionais (riscos)[16]. Fazem parte da "maritime security", para estes autores, "paz e segurança nacional e internacional; soberania, integridade territorial e independência política; segurança das linhas de comunicação marítimas; proteção contra crimes praticados no mar; segurança dos recursos no mar [coluna de água] e fundo do mar; proteção ambiental; e segurança de marítimos e pescadores" (Feldt, Roell, & Thiele, 2013, pp. 2-3).

Basil Germond (2015a, p. 138) afirmou que o termo "*maritime security*" raramente foi usado antes do final da Guerra Fria e, quando o foi, o enfoque esteve principalmente no controlo do mar em áreas marítimas específicas, no "contexto da confrontação entre superpotências", e que apenas desde o final da década de 1990 foi utilizado para "descrever medidas preventivas criadas para responder a atividades ilegais no mar ou a partir do mar". Considerou, ainda, que os Estados e demais atores tinham adotado uma abordagem abrangente relativamente à segurança marítima, que girava em torno do "exercício do monopólio do uso legítimo da violência no mar para implementar e manter a segurança, proteção e boa governança dentro do domínio marítimo", com medidas preventivas e reativas (Germond, 2015a, p. 138).

Bueger (2015, p. 161) edificou uma matriz (Figura 1) onde definiu dimensões (ambiente marinho, desenvolvimento económico, segurança nacional e segurança humana) e conceitos (segurança marinha, *seapower*, economia azul e resiliência), bem como riscos e ameaças, e afirmou que a segurança marítima podia ser interpretada através das relações passíveis de serem estabelecidas entre eles.

[14] Isso decorre da variedade de definições dos conceitos *security* e e da sua aplicação no domínio marítimo. Os termos são frequentemente usados de modo impreciso, inconsistente, sendo por vezes utilizados de forma cruzada (Pozo, Dymock, Feldt, Hebrard, & di Monteforte, 2010).
[15] Que Silva (2017, p. 214) define como "situações em que um determinado agente tem a intenção e a capacidade para provocar danos".
[16] Que para Silva (2017, p. 213) estão "normalmente associados a fenómenos de incerteza causadores de danos, mas não pressupõem a existência de um agente com a intenção de provocar efeitos negativos".

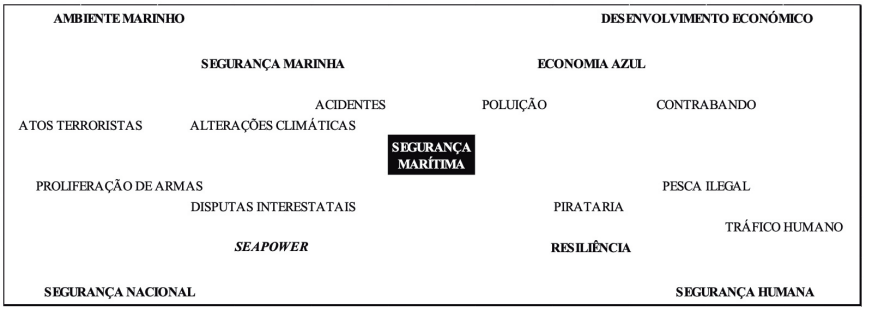

Figura 1 – Matriz de segurança marítima
Fonte: Adaptado a partir de Bueger (2015).

Tradicionalmente, a segurança no mar englobava questões relacionadas com a guerra naval, a importância da projeção do poder marítimo e o conceito de *seapower*[17]. Baseado num entendimento conservador da segurança nacional, percecionado como a proteção da sobrevivência dos Estados, tal conceito visava estabelecer o papel das forças navais e elaborar estratégias para o seu uso (Bueger, 2015).

O conceito de segurança marinha aborda questões relacionadas com a segurança dos navios e das instalações marítimas, com o intuito de proteger os profissionais do mar e o meio marinho envolvente (Bueger, 2015).

O conceito de economia azul insere-se na segurança marítima, dado que as estratégias de gestão sustentável requerem a aplicação e monitorização de leis e regulamentos, uma vez que um ambiente marítimo seguro é o garante para uma gestão equilibrada dos recursos marinhos (Bueger, 2015).

A segurança humana, cunhada nos anos 1990, surge como alternativa ao entendimento da segurança em termos de segurança nacional, assumindo-se como uma iniciativa tendente a centrar as considerações de segurança nas necessidades das pessoas e não dos Estados. Aborda aspetos que vão desde a segurança dos profissionais do mar, passando pela vulnerabilidade versus resiliência das populações costeiras, até às ameaças marítimas de forma ampla (Bueger, 2015).

Também a NATO tem a sua própria visão sobre maritime security, definida na estratégia de segurança marítima respetiva. A sua relevância decorre dos elementos enquadrantes da dimensão marítima aí elencados: 70% da superfície da Terra está coberta de água; 80% da população do mundo vive a menos de 100

[17] Será analisado de modo mais detalhado no capítulo 3, quando for abordado o instrumento militar.

milhas marítimas[18] de costa; 90% do comércio mundial é feito por via marítima; e 75% desse comércio passa por canais vulneráveis e estreitos internacionais. O ambiente marítimo inclui rotas comerciais, pontos de estrangulamento, portos (e outras infraestruturas) e cabos de telecomunicações transoceânicos. O comércio global depende de redes de transporte e distribuição marítimas internacionais seguras e de baixo custo que são vulneráveis a interrupções, na medida em que, ainda que possam ser curtas, têm impacto no comércio internacional e nas economias dos Estados. Neste enquadramento, a segurança marítima compreende a manutenção da liberdade de navegação, a segurança das rotas comerciais e das infraestruturas marítimas críticas, a proteção de recursos marinhos e a garantia da segurança ambiental (NATO, 2011).

A relevância das questões do domínio marítimo levou a UE a criar, de igual modo, a sua própria estratégia de segurança marítima[19]. Nesse documento é referido que a UE depende de oceanos seguros para o desenvolvimento económico, o livre comércio, os transportes, a segurança energética, o turismo e o bom ambiente marinho. A segurança marítima é entendida como um conjunto de circunstâncias do domínio marítimo global, no qual são aplicadas as leis nacionais e o direito internacional, é garantida a liberdade de navegação e os cidadãos, as infraestruturas, os transportes, o meio ambiente e os recursos marinhos são protegidos (Council of the European Union, 2014a).

Segundo ainda a estratégia da UE, as ameaças à segurança marítima são multifacetadas, destacando-se, entre outras, as seguintes: criminalidade transfronteiriça organizada, incluindo pirataria marítima e assalto armado no mar; tráfico de seres humanos; redes criminosas organizadas que facilitam a migração ilegal; tráfico de armas e de estupefacientes; contrabando de mercadorias; terrorismo; negação da liberdade de navegação e acesso ao mar e a estreitos; e obstrução de rotas marítimas (Council of the European Union, 2014a).

A (in)segurança marítima na região do Corno de África no presente século é central no nosso estudo. O foco centrar-se-á, todavia, apenas na vertente *maritime security*, por ser aquela onde prevalece a ameaça que pretendemos analisar em pormenor: a pirataria marítima.

[18] Uma milha marítima equivale a 1852 metros.

[19] Tal relevância ficou a dever-se ao facto da maior parte do comércio externo e interno da UE se fazer por via marítima; a UE ser o terceiro maior importador e o quinto produtor mundial de pescado e aquacultura; mais de 70% das fronteiras externas da União serem marítimas e centenas de milhões de passageiros passarem por ano pelos seus portos; a segurança energética da Europa depender, em grande medida, do transporte e infraestruturas marítimas (Council of the European Union, 2014a).

1.2. A pirataria marítima

A palavra latina *pirata* deriva de *transeundo mare*, que significava cavaleiro marítimo ou comandante no mar. Em grego, a palavra *peirates* sugere algo que é parcialmente soberano. *Pirata* representa, ainda, a génese histórica de várias palavras no inglês moderno (como "*peril*" ou "*impire*") e está não apenas relacionada com pilhagens, como é associada a "um estilo de vida baseado na violência marítima" (Kraska, 2011a, p. 6). Em português, tal como em italiano, a palavra escreve-se como em latim: pirata.

Historicamente, qualquer forma de violência ou de depredação cometida no mar era considerada pirataria marítima (Souza, 1999). A maioria das pessoas das comunidades costeiras praticava, no mundo antigo, deliberadamente ou em legítima defesa, o que poderia então ser considerado como "pirataria" (Kraska, 2011a, p. 10). As tentativas de supressão da pirataria marítima eram consideradas, sobretudo, atos de guerra, mais do que ações de polícia. É neste sentido que os primeiros piratas do Mediterrâneo eram vistos pelos Estados: não como criminosos comuns, mas antes como inimigos que deveriam ser vencidos no campo da honra, isto é, no mar[20].

Porém, o dilema sobre se a pirataria estava mais próxima da guerra naval ou de simples crime marítimo sempre existiu. Kraska (2011a, p. 10) referiu-se à pirataria da antiguidade como sendo, simultaneamente, "uma ferramenta da política dos Estados" e "um empreendimento criminoso cometido por grupos não estatais que saqueavam para obterem ganhos privados". A pirataria enquanto "forma de crime" ou "estratégia de guerra" prolongou-se durante vários séculos. No entanto, com a ascensão da Inglaterra no início do período moderno, gradualmente ganhou preponderância a ideia de que a pirataria refletia motivações privadas de indivíduos que atuavam fora do âmbito de intervenção dos Estados (Kraska, 2011a).

Os piratas da Barbária[21] desempenharam um papel significativo na definição da política externa dos EUA nos anos iniciais da sua existência e são

[20] O cônsul romano Pompey (106 a.C. - 48 d.C.), por exemplo, conduziu diversas campanhas contra piratas que operavam nos espaços marítimos do Mar Egeu e da Ásia Menor (Kraska, 2011a).

[21] Termo que deriva da designação dada ao troço ocidental da costa do Magrebe (Aventar, 2012). Os piratas da Barbária operavam a partir de bases no Norte de África – Argel, Tunes, Trípoli e vários portos de Marrocos (Tristam, 2019). As guerras entre os piratas da Barbária e os EUA terminaram em 1815, com uma expedição naval ordenada pelo Presidente Madison ao Mediterrâneo que derrotou as potências do Norte de África e pôs fim a três décadas de pagamentos de tributos (Tristam, 2019).

mesmo considerados os responsáveis pelas primeiras guerras dos EUA no Médio Oriente (Tristam, 2019). O primeiro estatuto dos EUA sobre pirataria, que data de 1790, representava a visão emergente de que "a pirataria não era uma ofensa à lei das nações, mas antes um crime cometido no alto mar" (Kraska, 2011a, p. 8).

Iremos nas secções seguintes analisar a evolução da pirataria marítima desde a antiguidade até aos dias de hoje, centrando-nos depois na pirataria somali, que é parte integrante do nosso estudo.

1.2.1. Fenómeno milenar

Importa começar por perceber como o conceito de pirataria marítima foi evoluindo ao longo dos séculos, desde que há registos até aos nossos dias. Esta viagem histórica mostra que houve diversos tipos de pirataria. O fenómeno estendeu-se do Mediterrâneo, onde teve origem, ainda no segundo milénio a.C., e dos mares da China, a outras regiões, e teve diferentes protagonistas, desde os *vikings*, no Atlântico Norte, passando pelos piratas do Mar Negro – no final do primeiro milénio – e pelos piratas da Barbária – que existiram até ao início do século XIX –, culminando nos piratas das Caraíbas – ao longo dos séculos XVII, XVIII e XIX.

Segundo Souza (1999), as parcas fontes escritas sobre o Mediterrâneo no segundo milénio a.C. contêm escassas alusões ao termo pirataria, simplesmente porque tal conceito era praticamente inexistente, uma vez que guerra e pirataria verdadeiramente se confundiam naquela época[22]. É apenas no período arcaico da história grega (entre 800 e 500 a.C.) que o conceito de pirataria emerge e se consolida.

A partir daí a pirataria passou a ser uma parte omnipresente da vida no Mediterrâneo no mundo antigo, tendo sido inicialmente praticada por gregos, havendo registos, pelo menos desde 735 a.C., de assaltos a mercadores fenícios e assírios (OBP, 2018). Assassinatos, saques e sequestros por assaltantes vindos do mar eram terrores usuais para muitos habitantes do Mediterrâneo nos tempos clássicos (Souza, 1999).

[22] Os Lukka, um grupo de invasores que operavam nas costas mediterrânicas a partir de Lycia, na Ásia Menor – agora Turquia – são, segundo Konstam, os primeiros piratas conhecidos. No século XIV a.C., ainda segundo o mesmo autor, os Lukka aparecem nos registos do porto de Ugarit – na costa do que hoje é a Síria – e nos registos dos hititas, que governavam aquela região do Mediterrâneo (Konstam, 2010, p. 17).

Mais tarde, os romanos realizaram inúmeras expedições punitivas contra piratas ao longo da costa da Dalmácia, no Adriático (atual Croácia), durante o século II a.C. No início do século I a.C., Roma começou a emergir como o grande poder incontestado do Ocidente e logrou pacificar o Mediterrâneo, um espaço marítimo essencialmente sem governo até então (Kraska, 2011a).

A pirataria foi, em sentido idêntico, omnipresente ao longo da história asiática, onde marítimos e aldeias costeiras ao longo do Oceano Índico, Mar da China Meridional e Mar da China Oriental eram vulneráveis a ataques e saques. Mas na Ásia a pirataria era menos uma forma de guerra marítima, como se desenvolvia no Ocidente, e mais frequentemente associada a grupos de criminosos isolados ou a vastas empresas ilícitas ligadas a sociedades secretas (Kraska, 2011a). A pirataria chinesa mais antiga foi registada durante a dinastia *Han* (206 a.C. até 220 d.C.) (OBP, 2018). Os piratas chineses procuravam ouro, prata e escravos, mas também arroz. Já os piratas japoneses, eram famosos pelo estupro, assassinato e pilhagem de variadíssimas cidades costeiras. Desde essa época, o fenómeno no Sudeste asiático variou, sobretudo em função do volume do comércio marítimo e da força das dinastias e impérios no poder (OBP, 2018). A pirataria chinesa ressurgiu no início do século XVI, no Mar da China Meridional, em resposta ao controlo rigoroso da dinastia *Ming* sobre o comércio estrangeiro. No auge, mais de 70 mil piratas chineses operavam na região. E pese embora as severas medidas impostas pela dinastia *Qing*, que se lhe seguiu, o facto é que a pirataria não foi integralmente suprimida (OBP, 2018).

Os *vikings* começaram a sair da Escandinávia no final da era romana e demandaram as comunidades costeiras de Inglaterra, Escócia, Irlanda e França. A partir do final do século VIII, os piratas escandinavos estabeleceram numerosos portos de abrigo ao longo das Ilhas Britânicas. A era *viking* estendeu-se sensivelmente de 800 a 1300. A experiência *viking*, que resultou na conquista militar da Normandia, em França, e das Ilhas Britânicas, ilustra, de novo, a "pirataria como método de guerra" (Kraska, 2011a, p. 16).

Com o declínio do império romano, o fenómeno recrudesceu e os piratas norte-africanos passaram a atacar navios mercantes e povoações costeiras mal defendidas, de forma indiferenciada, buscando apenas os saques. A partir do século XII, porém, a atividade destes piratas ganhou outros contornos, já que passou a integrar-se no contexto da guerra entre muçulmanos e cristãos, com o início dos assaltos aos navios que transportam os cruzados para a Palestina e ataques às povoações costeiras que lhes davam apoio (Aventar, 2012).

Esta alteração legitimou a sua atividade perante as autoridades do Norte de África e os piratas passaram a ser considerados como corsários[23], embora a fronteira entre corsário e pirata nem sempre tenha sido clara[24].

Também os turcos otomanos e os seus principados do Norte de África usaram a pirataria marítima como método de guerra contra os reinos cristãos do Ocidente. Os corsários do Norte de África, primeiro, e as frotas islâmicas da Arábia e da Turquia, depois, conduziram uma campanha contínua de terror contra as costas europeias do Mediterrâneo, desde praticamente o início do Islão até ao século XIX (Kraska, 2011a).

Mais tarde surgem os *buccaneers* termo que, em rigor, deveria ser aplicado apenas aos piratas que atacassem as colónias espanholas nas Caraíbas, no final do século XVII. O termo acabou, todavia, por ser generalizado e foi aplicado aos invasores ingleses, franceses e holandeses que atacavam e capturavam indiscriminadamente navios espanhóis e saqueavam cidades espanholas (Konstam, 2010).

Ao longo do século XIX a pirataria diminuiu francamente e a guerra de corso foi mesmo formalmente abolida[25]. A propulsão a vapor, que passou a equipar os navios na década de 1830, acrescentou novas barreiras tecnológicas entre as marinhas e os diferentes grupos de piratas. Os navios militares tinham maior poder de fogo, superior resistência no mar e alcançavam velocidades mais elevadas, face às embarcações piratas. A pirataria caiu, pois, em desuso (Kraska, 2011a).

O final do século XX viu ressurgir, todavia, o fenómeno da pirataria. Desde 1991 que as águas da Indonésia, Somália, Índia, Sri Lanka, Bangladesh, Myanmar, África Ocidental (especialmente a Nigéria), Filipinas, Brasil, Colômbia e Venezuela foram identificadas como áreas de risco (Konstam, 2010). Já no corrente século, sobretudo a partir de 2008, a pirataria somali veio a tornar-se o epicentro do crime marítimo a nível global (Kraska, 2011a).

[23] Importa distinguir o pirata do corsário. O pirata atuava como fora da lei, atacando e saqueando para seu benefício próprio. O corsário cumpria um objetivo político, arrogando-se como uma espécie de guerrilheiro do mar. Apesar de obter lucros com a atividade que desenvolvia, assumia um papel muito importante no âmbito da política externa do país que servia. A sua ação era reconhecida pelos governantes – com quem repartia o produto dos seus saques – através da concessão de uma "carta de corso" (Aventar, 2012). Os Lukk

[24] Francis Drake, por exemplo, era visto, no tempo da Rainha Isabel I de Inglaterra, no século XVI, como sendo, simultaneamente, corsário e pirata, dependendo do juízo de quem o avaliava (Konstam, 2010).

[25] A Declaração de Paris, de 16 de abril de 1856, no final da Guerra da Crimeia (1853-1856), veio proclamar a abolição da guerra de corso (Corbett, 1918, p. 81).

1.2.2. A pirataria marítima contemporânea

Em abril de 1958, em Genebra, teve lugar a primeira Conferência das Nações Unidas para o Direito do Mar[26] que resultou em quatro convenções e um protocolo adicional[27]. Uma dessas convenções, a Convenção para o Alto Mar, entrou em vigor em setembro de 1962 (UN, 2008).

No âmbito das Nações Unidas, a Comissão de Direito Internacional indicou, desde o início dos seus trabalhos, em 1949, o Regime do Alto Mar e do Mar Territorial entre os temas prioritários. No relatório final submetido à Assembleia Geral, em 1956, as disposições existentes foram sistematicamente ordenadas num corpo de projetos de artigos que cobriam todos os aspetos relativos à lei do mar. Este relatório acabou por ser a principal base do trabalho da Conferência de Genebra de 1958 (UN, 2008).

A Convenção para o Alto Mar definia-o como sendo o espaço marítimo que incorporava todas as partes não incluídas no mar territorial e nas águas interiores (UN, 2008). A pirataria foi nesta Convenção de 1958 referida pela primeira vez, tendo sido definida, no art.º 15º, nos seguintes termos:

> (1) Any illegal acts of violence, detention or any act of depredation, committed for private ends by the crew or the passengers of a private ship or a private aircraft, and directed:
>
> (a) On the high seas, against another ship or aircraft, or against persons or property on board such ship or aircraft;
>
> (b) Against a ship, aircraft, persons or property in a place outside the jurisdiction of any State;
>
> (2) Any act of voluntary participation in the operation of a ship or of an aircraft with knowledge of facts making it a pirate ship or aircraft;
>
> (3) Any act of inciting or of intentionally facilitating an act described in subparagraph 1 or subparagraph 2 of this article. (UN, 2005)

A pirataria só poderia ocorrer, por conseguinte, no alto mar, fora da jurisdição de qualquer Estado e contra pessoas ou propriedade. Esta convenção

[26] Teve origem nos trabalhos da Conferência de Haia para a Codificação do Direito Internacional, realizada em 1930, sob os auspícios da Liga das Nações (UN, 2008). Todavia, esta conferência limitou-se à discussão de aspetos relacionados com as águas territoriais dos Estados ribeirinhos, sem que daí tenham existido resultados substantivos que conduzissem à adoção de uma convenção, cingindo-se à simples aprovação de projetos de artigos isolados (UN, 2017).
[27] As Convenções sobre o Mar Territorial e a Zona Contígua, sobre o Alto Mar, sobre Pesca e Conservação dos Recursos Vivos no Alto Mar e sobre a Plataforma Continental e o Protocolo (facultativo) sobre Resolução Obrigatória de Litígios (UN, 2008).

definiu, ainda, no art.º 14º, o dever de cooperação de todos os Estados na sua repressão.

A Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM)[28], adotada em Montego Bay, na Jamaica, em 1982, entrou em vigor em 16 de novembro de 1994 e nela a pirataria mantém a definição que adotou na Convenção de Genebra de 1958. O artigo 101º da CNUDM (AR, 1997) recupera integralmente o texto vertido no artigo 15º da Convenção de 1958. Todavia, o número de ataques que ocorriam no mar territorial (MT)[29] de Estados ribeirinhos levou à necessidade de diferenciar esses ataques de atos de pirataria, que ocorrem no alto mar (AM)[30]. A Organização Marítima Internacional veio, assim, intervir no sentido de cobrir este aparente vazio legislativo, tendo emitido a resolução A.1025(26), na qual passou a classificar assalto armado contra navio nos seguintes termos:

> Qualquer ato ilegal de violência ou detenção ou qualquer ato de depredação, ou ameaça, que não seja um ato de pirataria, cometido para fins privados e dirigido contra um navio ou contra pessoas ou bens a bordo desse navio, nas águas interiores[31] de um Estado, em águas arquipelágicas[32] e no MT;
>
> Qualquer ato que incite ou que facilite intencionalmente um dos atos acima descritos. (IMO, 2009a)

[28] A segunda conferência realizou-se entre 17 de março a 26 de abril de 1960, em Genebra, para debater questões relacionadas com a amplitude do mar territorial e dos limites da pesca, que não haviam sido acordados nas convenções de 1958. Todavia, não se chegou a resultados concretos e decisões substanciais foram adiadas para uma fase posterior (UN, 2020). Esta terceira conferência ficou conhecida como a "constituição dos oceanos" e representou "o resultado de um esforço sem precedentes de codificação e desenvolvimento progressivo do direito internacional". Os mais de 400 artigos do texto e anexos que dele fazem parte são "o produto mais extenso e detalhado da atividade de codificação que os Estados já tentaram e concluíram com sucesso sob a égide das Nações Unidas" (Treves, 2008, p. 1).

[29] MT - De acordo com o art.º 3.º da CNUDM, todo o Estado tem o direito de fixar a largura do seu mar territorial até um limite que não ultrapasse 12 milhas marítimas, medidas a partir de linhas de base determinadas em conformidade com a referida convenção.

[30] AM - Partes do mar não incluídas na zona económica exclusiva, no mar territorial ou nas águas interiores de um Estado, nem nas águas arquipelágicas de um Estado arquipélago (art.º 86.º da CNUDM).

[31] As águas situadas no interior das linhas de base a partir das quais se mede o MT fazem parte das águas interiores do Estado.

[32] O Estado arquipélago pode traçar linhas de base arquipelágicas retas que unam os pontos extremos das ilhas mais exteriores e dos recifes emergentes do arquipélago, com a condição de que dentro dessas linhas de base estejam compreendidas as principais ilhas e uma zona em que a razão entre a superfície marítima e a superfície terrestre, incluindo os atóis, se situe entre um para um e nove para um (art.º 47.º da CNUDM).

Podemos afirmar, então, que a diferença entre pirataria marítima e assalto armado reside no local onde a ação é exercida: a pirataria ocorre no AM, sendo que, de acordo com art.º 58º da CNUDM, é extensível à zona económica exclusiva (ZEE)[33] e à zona contígua (ZC)[34], enquanto que o assalto armado é praticado em águas de soberania[35] de um Estado. A Figura 2 mostra os diferentes espaços marítimos.

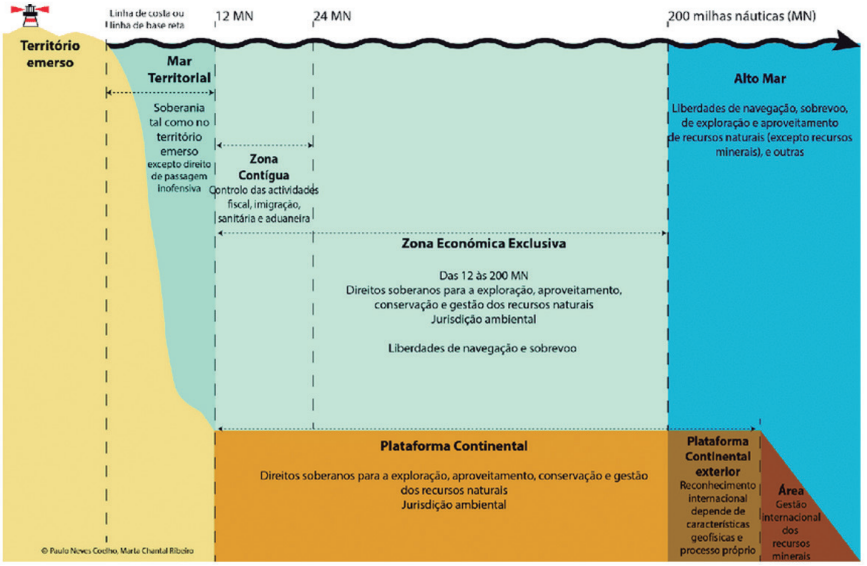

Figura 2 – Representação dos diferentes espaços marítimos
Fonte: DGRM (2017).

[33] ZEE - A zona económica exclusiva não se estenderá além de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial (art.º 57.º da CNUDM).
[34] ZC - A zona contígua não pode estender-se além de 24 milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial (art.º 33.º n.º 2 da CNUDM).
[35] É uma divisão especializada da *International Chamber of Commerce* e foi edificada em 1981 para atuar como um ponto focal na luta contra todos os tipos de crimes marítimos. A preocupação com o crescimento alarmante do fenómeno da pirataria levou à criação do PRC, que mantém uma vigilância de 24 horas por dia sobre as rotas marítimas globais, relatando ataques às autoridades locais e emitindo avisos à navegação mercante em trânsito em áreas de risco (ICC, 2020).

O *International Maritime Bureau* (IMB)[36], criou, em 1992, em Kuala Lumpur, na Malásia, o *Piracy Reporting Centre* (PRC), com as seguintes atribuições: receber relatos de movimentos suspeitos contra navios mercantes e avisar os navios militares em trânsito pelas áreas em causa; divulgar relatórios de situação sobre atos de pirataria; e obter, analisar, tratar e divulgar a informação recebida (IMB, 2020). O IMB criou a sua própria definição de pirataria, embora sublinhando que tinha fins meramente estatísticos: "An act of boarding or attempting to board any ship with the intent to commit theft or any other crime and with the intent or capability to use force in the furtherance of that act" (IMB, 2001).

A definição coloca a pirataria e o assalto armado contra navios na mesma categoria. Todavia, e atento o facto de a informação disponibilizada pelo PRC ser a mais utilizada na generalidade dos estudos, teses, pesquisas e relatórios sobre a pirataria marítima contemporânea, será a fonte que vamos privilegiar na nossa análise.

1.2.3. A pirataria somali

Segundo um relatório do *International Expert Group on Piracy off the Somali Coast* (IEGPSC), de 2008, uma forma mais estruturada de pirataria surgiu no Corno de África a partir de 1990 (IEGPSC, 2008). O século XXI trouxe, no entanto, uma escalada de atividades de pirataria naquela região, tanto em número de incidentes quanto na prática de atos de violência contra as tripulações dos navios atacados, na detenção de reféns e no pagamento de resgates (EU, 2018).

Para Edward Lucas, o incremento da atividade de pirataria ao largo da Somália, de 1991 a 2011, ocorreu em três fases separadas, que podiam, em sua opinião, ser vistos em termos de um "ciclo de pirataria", conceito baseado na teoria desenvolvida pelo historiador Philip Gosse, em 1932, na sua

[36] É uma divisão especializada da *International Chamber of Commerce* e foi edificada em 1981 para atuar como um ponto focal na luta contra todos os tipos de crimes marítimos. A preocupação com o crescimento alarmante do fenómeno da pirataria levou à criação do PRC, que mantém uma vigilância de 24 horas por dia sobre as rotas marítimas globais, relatando ataques às autoridades locais e emitindo avisos à navegação mercante em trânsito em áreas de risco (ICC, 2020).

obra *The History of Piracy*[37]. O primeiro tem início com habitantes de regiões costeiras que se envolvem em atos de pirataria de pequena escala contra navios de reduzidas dimensões e francamente vulneráveis. Refere Lucas (2013, p. 56) que os teóricos que se dedicam ao estudo da pirataria contemporânea a definem como "pirataria de subsistência". Logo que os proveitos obtidos atingem determinado nível, os grupos de piratas tornam-se maiores e melhor organizados. Estas novas estruturas, mais robustas, tendem a absorver as franjas de grupos menores, de subsistência, ou, em alternativa, colocá-las fora do negócio. Os "piratas profissionais", que caracterizam este segundo nível do ciclo, já detêm competências que lhes permitem realizar ataques coordenados e a navios de maiores dimensões. O terceiro nível é alcançado quando as organizações de piratas atingem um grau de sofisticação tal que lhes permite alcançar o domínio de determinadas regiões (Lucas, 2013, p. 56).

Os somalis eram maioritariamente pastores nómadas, embora o país tivesse, de igual modo, uma longa tradição de pesca. O declínio da indústria pesqueira da Somália na década de 1990 potenciou as já difíceis condições económicas existentes, o que levou ao esforço de algumas populações para recuperarem a soberania sobre as reservas de pescado, abordando navios de pesca estrangeiros e "detendo" ou "multando" as suas tripulações. O desejo dessas comunidades de defenderem os direitos de pesca pode, de facto, ter servido como ímpeto original para abordarem navios estrangeiros, mas proporcionaram, indubitavelmente, uma oportunidade de lucro fácil. Durante o período que se estendeu do início dos anos 1990 até 2005, a pirataria somali manteve-se praticamente como "pirataria de subsistência" (Lucas, 2013, pp. 57-58).

A segunda fase iniciou-se em 2005 e os ataques perpetrados diferiram muito, já que se estenderam a algumas centenas de milhas marítimas de costa, o que indiciou a existência de novos santuários piratas em terra. Estes grupos começaram a atacar navios em trânsito ao longo da bacia da Somália.

[37] Referiu Philip Gosse que em todos os mares e épocas a pirataria passou por ciclos bem definidos. Identificou três fases diferentes de ocorrência do fenómeno, de nível de complexidade crescente. Na fase inicial, os piratas são geralmente em número reduzido e atacam apenas os mercadores mais desprotegidos. A fase seguinte é a da consolidação da organização. Os grupos de piratas mais fortes aglutinam as estruturas mais fracas, submetendo-as aos seus interesses. Assumem-se como organizações sólidas e põem em perigo toda a navegação mercante. A última fase ocorre quando uma organização pirata alcança, virtualmente, o estatuto de Estado independente e se permite implementar alianças mutuamente vantajosas com outro Estado contra os seus inimigos (Gosse, 1932).

Os mais proeminentes e sofisticados eram os *"Somali Marines"*[38], localizados em *Haradheere*, a Norte de Mogadíscio e o *"Somali National Volunteer Coastguard"*[39], em Kismaayo, no Sul (Lucas, 2013). A Global Security (2017) acrescentou-lhes o *"Marka Group"*[40] e o *"Puntland Group"*[41]. A Figura 3 mostra os principais santuários nessa época.

Figura 3 – Espaços marítimos do Corno de África e santuários da pirataria somali
Fonte: CRS (2011).

Esta fase terminou em junho de 2006, quando a União das Cortes Islâmicas (UCI) assumiu o controlo de grande parte do Sul da Somália e declarou publicamente "guerra à pirataria", uma vez que era entendida como

[38] Liderado pelo senhor da guerra Abdi Mohamed Afweyne, era naquela época o mais poderoso de todos os grupos de piratas, com uma estrutura verdadeiramente militar (Global Security, 2017).
[39] Liderado por Garaad Mohamed, estava vocacionado para a interseção de pequenas embarcações (de recreio e de pesca) (Global Security, 2017).
[40] Liderado pelo xeque Yusuf Mohamed Siad, era constituído por vários grupos dispersos que operavam a partir da cidade de Marka, próxima de Mogadíscio (Global Security, 2017).
[41] Essencialmente constituído por pescadores que operavam na Puntlândia (Global Security, 2017).

contrária à Lei Islâmica[42] (Lucas, 2013). Porém, a relação entre organizações piratas e o movimento terrorista Al-Shabaab foi diferente, já que foram observadas cumplicidades entre ambas as estruturas[43], ainda que não tenha existido qualquer aliança formal[44] (UNODC, 2010). Segundo o relatório do IEGPSC de 2008, fontes locais na Somália indicaram que havia um vínculo em desenvolvimento entre alguns grupos de piratas da região de *Haradheere*[45] e membros da Al-Shabaab. Isso ficou sobretudo a dever-se à circunstância de ambos precisarem de acesso livre ao mar, naturalmente por razões distintas: os piratas para prosseguirem os ataques contra a navegação mercante; e as milícias Al-Shabaab para mais facilmente realizarem o transporte de armas, mão de obra e materiais necessários para as suas ações (IEGPSC, 2008)[46].

Em dezembro de 2006 deu-se a invasão etíope na Somália. Este facto conduziu à expulsão da UCI do poder e levou a novo florescimento da pirataria, dando início à terceira e última fase, de longe a mais crítica.

Em 2008, e segundo o IEGPSC, as redes mais efetivas estavam sediadas em Eyl, Garad, Hobyo, Hardheere e Mogadíscio. Eram dominadas pelos clãs e subclãs de maior relevo[47], embora de forma não exclusiva – podiam agregar

[42] No segundo semestre de 2006, a UCI assumiu o controlo de duas importantes bases piratas, em Haradheere e Hobyo, na província de Mudug, e avisou os envolvidos em atos de pirataria para desistirem, ou puniria todos os que mantivessem ligações com aquela atividade (IEGPSC, 2008).
[43] A realocação dos piratas no Sul da Somália em áreas controladas pela Al-Shabaab, na região de Kismayo, sugere que existiam acordos de oportunidade que garantiam, simultaneamente, tranquilidade aos piratas em troca de uma parte do dinheiro dos resgates (Lang, 2011).
[44] Ocorreram aproximações entre milícias islâmicas e grupos piratas somalis, muito se tendo ficado a dever às sistemáticas incursões dos "infiéis" ocidentais nas águas da Somália, o inimigo comum que unia as duas partes. Segundo o xeque Hassan Turki, que em 2009 era o líder do grupo insurgente islamita Hizbul Islam, citado pelo Der Spiegel, "os piratas [somalis] são *mujahideen* porque estão em guerra com os países cristãos". Também Mukhtar Robow, das milícias Al-Shabab elogiou, na mesma publicação, os piratas, referindo que estavam "a defender a costa contra os inimigos de Alá" (Der Spiegel, 2009).
[45] Tais sinergias resultavam do facto de diversos grupos piratas de Haradheere e milícias Al Shabaab pertencerem ao mesmo clã. Devido à rivalidade entre clãs, os piratas das regiões mais a Norte tinham muito poucas ligações com a Al Shabaab (IEGPSC, 2008).
[46] Diversos grupos de piratas recebiam treino em combate das milícias e disponibilizavam, em contrapartida, formação na área da navegação marítima a operacionais islamitas (IEGPSC, 2008).
[47] Refere o relatório do *Monitoring Group on Somalia*, de 2008, veiculado pelo *chairman* do *Security Council Committee*, que nessa data existiam duas redes de pirataria principais: uma com sede na Puntlândia, composta principalmente por membros do clã Majerteen, e uma outra com sede no centro da Somália, composta sobretudo por membros do clã Habar Gidir. O grupo de piratas mais importante da Puntlândia estava baseado no distrito de Eyl, que era habitado principalmente pelo subclã Isse Mohamud. Porém, existiam outros grupos que operavam na Puntlândia, designadamente, em Bossaso, Aluula, Haafun, Bayla, Qandala, Bargaal e Gara'ad. A rede de pirataria mais relevante na Somália Central estava localizada no distrito de Haradheere e era dominada pelo subclã Saleebaan de Habar Gidir. O envolvimento em atividades de pirataria, no entanto, ia muito além desses subclãs. Existia informação de que, naquela época, estas duas redes principais por vezes se sobrepunham e cooperavam (Monitoring Group on Somalia, 2008).

elementos de outros clãs, desde que fossem necessários para um fim específico (IEGPSC, 2008). As lideranças das redes de pirataria da Somália Central eram nessa época assumidas por Garaad Mohamud Mohamed e Mohamed Abdi Hassan "Afweyne" (Monitoring Group on Somalia, 2008).

Esta região registou um aumento de incidentes sem precedentes em 2008 e atingiu os maiores valores no período 2009 - 2011 (Figura 4).

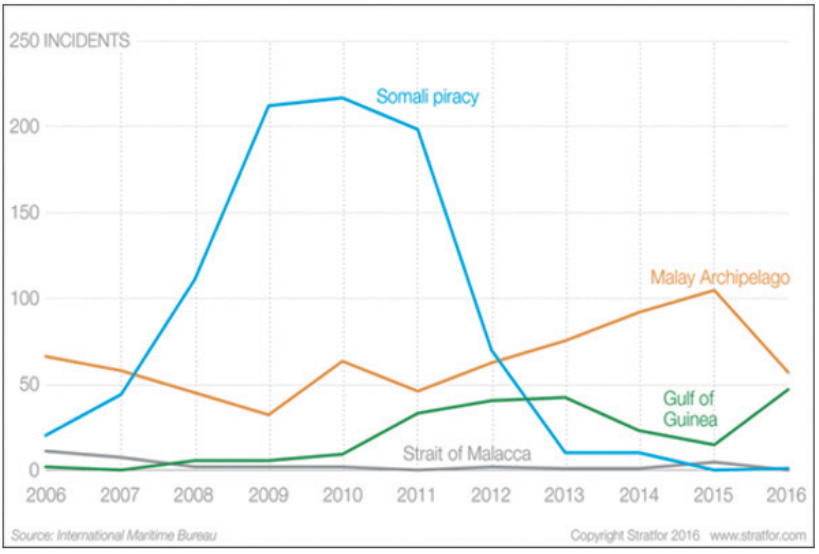

Figura 4 – Frequência de ataques nos principais *hot spots* entre 2006 e 2016
Fonte: Stratfor (2016).

1.2.3.1. Perfil da pirataria somali

Outros motivos que podem justificar o desenvolvimento em larga escala da pirataria na costa da Somália são a falta de emprego, rendimentos muito baixos, redução dos recursos pastoris devido à seca e uma situação política e de segurança extremamente volátil (IEGPSC, 2008). Em qualquer caso, e segundo o relatório do *Monitoring Group on Somalia*, de 2010, a ausência de estruturas estatais capazes de proteger os recursos marinhos do país e combater as práticas criminosas, a par do tsunami que em 2005 devastou a costa da Puntlândia entre Hafun e Garacad e arruinou inúmeras famílias, potenciou o recrudescimento da pirataria somali (Lang, 2011).

A pobreza e o desemprego eram comuns na Somália. O Banco Mundial estimou que nos primeiros anos deste século mais de 40% dos somalis

viviam em pobreza extrema (com menos de um dólar por dia) e quase 75% das famílias sobreviviam com menos de dois dólares por dia (Gilpin, 2009). Aproximadamente dois terços da juventude somali não tinha qualquer ocupação duradoura. A rivalidade entre clãs, a corrupção, a proliferação de armas, o extremismo e a impunidade generalizada facilitou o crime em muitas áreas da Somália, particularmente na Puntlândia[48] e na Somália Central, transitou de terra e potenciou o aparecimento da pirataria no mar (Gilpin, 2009).

Os grupos de piratas somalis estavam arreigados nas diversas comunidades costeiras, em especial no Nordeste e na Somália Central, sendo que a sua organização refletia uma estrutura social baseada em clãs e subclãs. Importa reter, todavia, que a Somalilândia, pese embora estivesse geograficamente mais próxima de um relevante *chokepoint*[49], o Estreito de Bab-el-Mandeb[50], e ser, por conseguinte, francamente mais apelativa para a atuação dos piratas, manteve-se imune, muito se tendo ficado a dever ao facto de as autoridades locais e os líderes comunitários terem adotado uma postura firme contra a pirataria. A guarda costeira da Somalilândia[51] patrulhava ativamente a sua costa e mantinha observatórios guarnecidos em permanência ao longo da costa, que lhes permitia aviso antecipado sobre qualquer atividade suspeita (Monitoring Group on Somalia, 2010).

Os grupos de ataque piratas eram constituídos, em regra, por três tipos diferentes de operacionais: ex-pescadores, considerados os cérebros das operações devido ao conhecimento que tinham do meio (o mar); ex-milicianos de lutas entre os senhores da guerra dos clãs somalis, que realizavam as abordagens aos navios mercantes; e os técnicos, conhecedores dos equipamentos de alta tecnologia necessários para desenvolverem as suas operações (entre os quais telefones por satélite) (BBC, 2008). Cada grupo era composto por quatro a seis piratas e obtinham apoio – através da disponibilização de embarcações, armamento e víveres – dos financiadores, que permaneciam em terra e não

[48] Segundo Gilpin (2009), existiam relatos que apontavam para o facto de altos funcionários da província da Puntlândia favorecerem as redes de pirataria ativas na região.

[49] Pontos de estrangulamento no ambiente marinho de elevado valor geoestratégico e geoeconómico que ligam importantes vias navegáveis e causam congestionamento ao tráfego marítimo (Popescu, 2016).

[50] O Estreito de Bab el-Mandeb é um ponto de estrangulamento entre o Corno de África e a Península Arábica e constitui-se como um elo estratégico entre o Mar Mediterrâneo e o Oceano Índico. Está localizado entre o Iémen, o Djibouti e a Eritreia, e liga o Mar Vermelho ao Golfo de Áden (EIA, 2017).

[51] Foi criada no final de 2005 e pertencia ao ministério do interior. Possuía 350 elementos, três veículos, 10 a 15 lanchas pequenas com motores fora de borda e três navios-patrulha de maiores dimensões, com armamento antiaéreo instalado à proa (Monitoring Group on Somalia, 2010).

se envolviam diretamente nos ataques, dedicando-se antes às negociações relativas ao pagamento dos resgates (Gilpin, 2009).

Um grupo de ataque estava usualmente equipado com armas de pequeno calibre, metralhadoras AK-47 e lançadores de *rocket propelled grenade* (RPG)[52]. Utilizavam *skiffs*[53] com potentes motores fora de borda e atacavam indiscriminadamente navios e embarcações – incluindo petroleiros, porta-contentores, cargueiros, iates, navios de cruzeiro, barcaças ou simples rebocadores (NRP *Corte-Real*, 2009). Possuíam telemóveis e, por vezes, radares de embarcações de recreio pirateadas, essenciais para a deteção e seguimento de contactos, principalmente à noite. O equipamento incluía binóculos de alta resolução, ganchos e escadas de alumínio (Monitoring Group on Somalia, 2008).

Os grupos mais bem-sucedidos obtinham informações sobre navios (roteamento, capacidade, carga, tripulação e defesas) de autoridades portuárias ou mesmo governamentais[54]. A utilização deste expediente permitiu incrementar de forma significativa o raio de ação dos ataques, afastando-se sucessivamente da costa. A Figura 5 mostra a expansão dos ataques piratas ocorrida entre 2005 e 2011.

[52] Pode ser traduzido como granadas lançadas por foguetes.
[53] Pequenas e potentes embarcações costeiras ou fluviais usadas para a pesca local, com grande capacidade de manobra e que transportavam usualmente 4 a 6 tripulantes, alcançando velocidades elevadas (até 30 nós) (Gilpin, 2009). Um nó = uma milha marítima/hora = 1 852 metros/hora.
[54] O relatório do *Monitoring Group on Somalia*, de 2008, referia que existiam indícios muito fortes de que as equipas de assalto piratas beneficiavam da monitorização dos principais portos dos países vizinhos, que era conduzida por contactos locais privilegiados (Monitoring Group on Somalia, 2008).

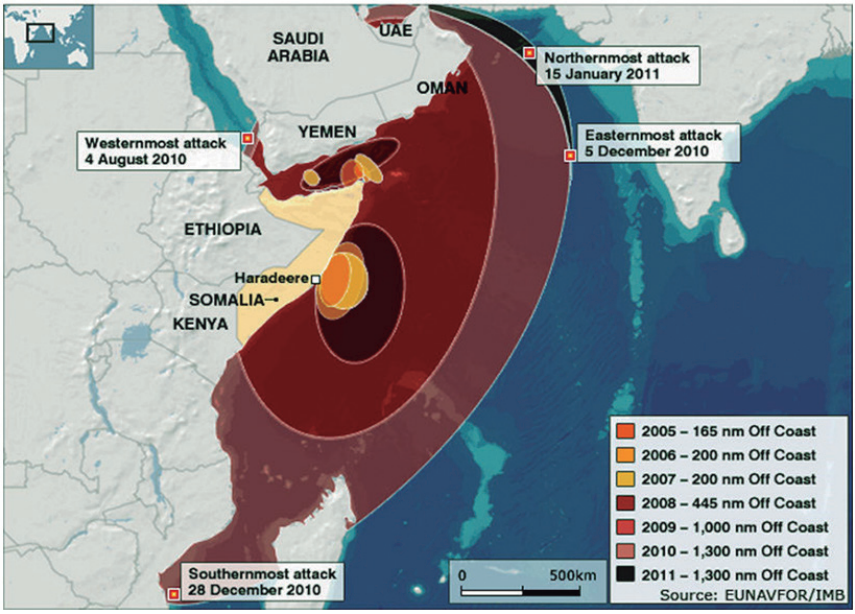

Figura 5 – Expansão dos ataques no Corno de África entre 2005 e 2011
Fonte: Global Security (2017).

O sequestro de um navio dava início a uma nova fase no ciclo das operações de pirataria que antes referimos. O financiador, uma vez consumada apreensão do navio, direcionava-o para o porto de abrigo previamente definido, onde outra equipa disponibilizava apoio logístico e garantia a sua proteção, a troco de uma parte dos pagamentos que viessem a ser feitos pelos proprietários. Por vezes associavam-se outros intervenientes, incluindo funcionários governamentais que forneciam cobertura e proteção, pessoas que providenciavam apoio na transferência dos pagamentos dos resgates ou nas trocas de notas utilizadas e até os que viam neste negócio uma oportunidade de obtenção de lucro fácil[55] (Monitoring Group on Somalia, 2008).

Um dos últimos ciclos das operações de pirataria consistia no pagamento dos resgates previamente acordados. Muitos eram entregues diretamente aos navios sequestrados por embarcações de empresas de segurança privadas contratadas pelos proprietários, agentes dos navios ou pelas suas seguradoras.

[55] Houve relatos a que o *Monitoring Group on Somalia* teve acesso que referiam diversos casos de mulheres da diáspora somali que ofereciam casamento ou disponibilizavam documentação falsa a piratas, em troca de dinheiro, para que eles pudessem obter vistos para a Europa ou para a América do Norte (Monitoring Group on Somalia, 2008).

Mas uma via alternativa, amiúde utilizada, consistia em empregar aeronaves ligeiras que faziam o transporte dos valores acordados em sacos impermeáveis que depois largavam em cima (ou nas proximidades) dos navios sequestrados. O ciclo era encerrado com a libertação do navio e a saída dos piratas de bordo. O sucesso da pirataria levou a uma proliferação de recrutas e a um número cada vez maior de grupos de piratas[56] (Gilpin, 2009).

1.2.3.2. Impacto da pirataria somali

Jack Lang, conselheiro especial do Secretário-geral das Nações Unidas para assuntos legais relativos à pirataria somali, considerou, em relatório enviado a 24 de janeiro de 2011 ao CSNU, que a industrialização a que o fenómeno havia chegado tinha favorecido o aparecimento de profissões associadas – intermediários, negociadores e intérpretes – que levaria a que as populações somalis ficassem cada vez mais reféns da pirataria. A economia, que dependia em grande parte da exportação de animais (camelos e ovelhas) sobretudo para os países do Golfo Pérsico, mas também de remessas da diáspora e de operações portuárias, estava gradualmente a tornar-se dependente da ação dos grupos piratas em diversas cidades e contava mesmo com o apoio expresso de determinados chefes de clãs[57] e de membros da diáspora. O risco de o país vir a ter uma economia impulsionada pela pirataria e a subsequente desintegração da sociedade era, por conseguinte, real (Lang, 2011, p. 13).

A região da Puntlândia, epicentro da pirataria somali a partir de meados de 2010, é disso exemplo. Os piratas desestabilizaram as autoridades daquela região, colocando-as perante um dilema: ou lhes manifestavam apoio, ficando irremediavelmente comprometidas com os grupos que aí operavam, ou se opunham, perdendo, com isso, os proventos substanciais que daí advinham[58]

[56] Segundo dados da ONU (IEGPSC, 2008, p. 20), as estimativas existentes apontavam para que as receitas da pirataria na Puntlândia, em 2008, tivessem sido pelo menos três vezes superiores ao orçamento da região. Referiu Gilpin (2009) que esses fundos ajudavam a sustentar funcionários que prestavam assistência aos piratas, garantindo-lhes, em contrapartida, um fluxo contínuo de informações relevantes para ações supervenientes.

[57] Alguns chefes de clãs permaneceram ao lado das organizações piratas e apoiaram-nas com o intuito claro de compartilharem as suas receitas. Outros, porém, opunham-se (por exemplo na região de Garowe) e realizaram mesmo campanhas de consciencialização entre as populações a desencorajar a adesão dos mais novos a esse tipo de organizações (Lang, 2011).

[58] De acordo com um relatório do *African Development Bank*, as receitas anuais da região da Puntlândia, em 2009, foram estimadas em 16 milhões de dólares americanos (ADB, 2010), enquanto que as receitas provenientes da pirataria foram calculadas, no mesmo ano, em 82 milhões, segundo um relatório do *Monitoring Group on Somalia* (Monitoring Group on Somalia, 2010).

(Lang, 2011). Mas o impacto da pirataria somali fez-se sentir em espaços marítimos vastíssimos, desde Omã, no extremo Noroeste do Mar Arábico, até ao Norte de Moçambique[59].

Em termos económicos, a pirataria afetou de forma muito vincada os principais setores das economias da região, em particular o turismo e a pesca[60]. O comércio regional foi também bastante prejudicado, não apenas devido ao aumento generalizado do custo de mercadorias, bens e serviços, tanto em países ribeirinhos – como o Quénia ou a Tanzânia – quanto em países que, sem litoral, estavam necessitados de uma saída para o mar para poderem levar a cabo transações comerciais[61]. As operações portuárias, o tráfego marítimo e as importações diminuíram significativamente em todo o Corno de África e fornecimento de energia a diversos países da África Oriental[62] foi colocado em risco.

O impacto no comércio marítimo internacional fez-se igualmente sentir de forma significativa. Naquela época atravessavam o Canal do Suez entre 22.000 e 25.000 navios por ano, muitos dos quais cruzavam também o Estreito de Bab el-Mandeb (Lang, 2011). Por outro lado, a maioria das exportações de energia do Golfo Pérsico que transitava pelo Canal do Suez e pelo *SUMED pipeline*[63] fazia-o através daquele estreito. A título de exemplo, a Tabela 1 mostra o fluxo de petróleo pelo Bab el-Mandeb, em milhões de barris por dia, entre 2011 e 2016. É visível o incremento desse fluxo a partir de 2013, ano em que se assistiu à estabilização da pirataria somali[64].

[59] A título de exemplo, só entre 25 de setembro e 18 de dezembro de 2010, ao largo da costa da Tanzânia, ocorreram 26 eventos de pirataria (Lang, 2011).
[60] No discurso de abertura de um simpósio intern acional sobre pirataria realizado em Mahe, nas Ilhas Seychelles, em 12 de julho de 2010, o Presidente Michel referiu ter-se registado no país, em 2009, uma queda de 4% do PIB devido à pirataria. Os custos com seguros aumentaram cerca de 50% e as receitas portuárias e pesqueiras caíram 30%. As Seychelles estavam ainda a gastar mais de 2,3 milhões de euros por ano na realização de patrulhas e ações de vigilância antipirataria (Michel, 2010).
[61] Como o Burundi, o Leste da República Democrática do Congo, a Etiópia, o Malawi, o Ruanda, o Uganda e a Zâmbia (Lang, 2011).
[62] Naquela altura apenas três navios forneciam gás a Madagáscar, às Ilhas Comores, Maurícias e Seychelles e à Tanzânia. O sequestro de qualquer um deles teria um impacto muito significativo na disponibilização de gás a esses países e, subsequentemente, no quotidiano das suas populações (Lang, 2011).
[63] Oleoduto que atravessa o Egito e liga o Mar Vermelho (próximo da cidade do Suez) ao Mar Mediterrâneo (junto à cidade de Alexandria).
[64] Nos anos dourados da pirataria somali algumas companhias optaram por utilizar a rota do Cabo da Boa Esperança em vez da rota do Canal do Suez, pese embora isso significasse adicionar, em média, cerca de 10 dias aos trânsitos, com isso aumentando os custos de combustível entre 800.000 e 2,7 milhões de dólares, o que pode ajudar a explicar os valores mais reduzidos em 2011 e 2012 (Tabela 1) (Lang, 2011).

Tabela 1 – Fluxo de petróleo no Estreito de Bab el-Mandeb entre 2011 e 2016

Milhões barris/dia	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Direção Norte	2	2	2,1	2,2	2,5	2,8
Direção Sul	1,3	1,6	1,7	2,1	2,2	2
Fluxo total	**3,3**	**3,6**	**3,8**	**4,3**	**4,7**	**4,8**

Fonte: Adaptado a partir de EIA (2017).

A Tabela 2 mostra o volume de petróleo transportado (em milhões barris/dia) através dos *chokepoints* mais relevantes, em 2011.

Tabela 2 – Fluxo de petróleo nos principais chokepoints mundiais em 2011

LOCALIZAÇÃO	2011
Estreito de Ormuz	17
Estreito de Malaca	14,5
Canal do Suez e SUMED *Pipeline*	3,8
Estreito de Bab el-Mandeb	3,3
Estreitos da Dinamarca	3
Estreitos da Turquia	2,9
Canal do Panamá	0,8
Cabo da Boa Esperança	4,7

Fonte: Adaptado a partir de EIA (2017).

Ainda devido à pirataria, os prémios de seguros quadruplicaram para os navios mercantes em trânsito na região do Corno de África, que foi mesmo classificada pelo setor como "zona de guerra".

Mas o impacto mais significativo registou-se ao nível da segurança humana. Atento, ainda, o relatório suprarreferido de Jack Lang, só entre dezembro de 2008 e dezembro de 2010 os diferentes grupos de piratas mantiveram reféns 1900 pessoas, oriundas de 105 navios civis sequestrados, tendo o período médio de detenção sido de 120 dias. Algumas vítimas[65] sofreram traumas tão profundos que mesmo depois de libertadas prefiram não testemunhar sobre os excessos, de índole diversa, cometidos pelos piratas durante o período do seu cativeiro (Lang, 2011).

[65] Que eram usualmente usadas como escravos e, simultaneamente, escudos humanos para prevenir tentativas de resgate por forças de operações especiais dos Estados envolvidos no combate à pirataria (Lang, 2011).

Finalmente importa referir que se fez sentir em toda a região um aumento gradual de atividades ilegais com ligações à pirataria, como a lavagem de dinheiro, a desestabilização do setor imobiliário e diversos tráficos (armas, migrantes e estupefacientes). Alguns Estados, entre os quais o Quénia, as Seychelles e a Tanzânia, mostraram mesmo preocupação com a possibilidade de grupos piratas oriundos da Somália Central instalarem bases logísticas nos seus territórios e que pudessem influenciar alguns elementos das suas populações a enveredar por caminhos alternativos no quadro da pirataria (Lang, 2011).

1.3. O instrumento militar

A NATO identifica quatro instrumentos do poder nacional: o diplomático, o informacional, o militar e o económico. O IM, aquele que releva para a nossa investigação, engloba o poder militar passível de ser usado, em separado ou em conjunto com outros instrumentos, numa plêiade de tarefas, desde a simples dissuasão até ao combate, passando pela prevenção de conflitos, auxílio humanitário, estabilização e reconstrução de Estados (NATO, 2017). É esse poder militar, mas utilizado no domínio marítimo, que iremos procurar caracterizar neste subcapítulo.

Bueger (2015, p. 160) referiu que o conceito *seapower* estava profundamente ligado com a segurança marítima de várias formas. A primeira, e talvez a mais relevante, dizia respeito ao facto de as forças navais serem um dos principais atores da segurança marítima. Uma outra estava relacionada com o modo como as forças de um Estado podem agir, no mar, fora das suas águas territoriais, serem empenhadas em regiões além das suas e terem uma presença em águas internacionais.

O emprego do *seapower* é, pois, o que mais releva para o nosso estudo. Porém, e como veremos de seguida, a profusão de designações, e até significados, que o termo *seapower* encerra[66], mostra que o conceito é muito mais abrangente e requer que o delimitemos convenientemente em termos do conteúdo que importa para a nossa investigação: o poder militar no mar. Iremos caracterizar o conceito *seapower* e analisar a sua evolução desde o final do século XIX até aos nossos dias. Abordaremos, depois, o seapower nas

[66] Diversos autores, entre os quais Alfred Mahan e Geoffrey Till, utilizam mesmo nos seus escritos duas palavras distintas: *sea power*.

RI, centrando a nossa atenção na tipologia de missões que incumbe às forças navais, cingindo-nos, em concreto, ao espetro das operações e, dentro deste, às operações de segurança marítima, por serem as mais relevantes para a nossa investigação. O subcapítulo termina com um resumo sobre o emprego do poder militar no mar, no Corno de África, entre 2008 e 2016, que desenvolveremos no capítulo 3.

1.3.1. Evolução do conceito *seapower*

O conceito "*sea power*", cunhado por Alfred Mahan, proeminente teórico norte-americano do século XIX, é, segundo Geofrey Till, o mais obscuro de todo o léxico da estratégia marítima[67][68]. Pode ser entendido como "poder marítimo", diferenciando-o dos poderes terrestre e aéreo, ou ser atribuído a países com grandes capacidades marítimas (as potências marítimas). Pode aplicar-se, ainda, aos instrumentos que um país usa para atingir os seus objetivos relativos ao mar. Por vezes é definido em termos do que permite que um país faça no mar. Uma das razões pelas quais Mahan adotou o termo terá sido, segundo Till, para enfatizar o papel desempenhado por fatores não navais no sucesso no mar, como por exemplo a posse de uma marinha mercante pujante que acrescentava inegável poder marítimo a um Estado (Till, 1994, pp. 12-14).

No seu célebre livro *The Influence of Sea Power Upon History*, 1660-1783, afirma Mahan que a história do "sea power" é, em grande parte, uma narrativa de disputa entre nações, de rivalidades mútuas, de violência que frequentemente culminava em guerra. A profunda influência do comércio marítimo na passagem do século XIX para o século XX e a riqueza associada tornou-o, aos olhos de Mahan, uma fonte do poder nacional, pelo que uma marinha de guerra oceânica era essencial para garantir a sua estabilidade. A proteção de portos e linhas de comunicação marítima e a ampliação do poder

[67] Refere Till (2009, p. 20) que "o próprio Mahan não definiu [o conceito] de forma muito explícita" e que o que ele quis dizer teve que ser "amplamente deduzido". Avança com três possíveis causas: a primeira teria tido origem na semântica relacionada com os diferentes significados que a expressão podia assumir; uma segunda, mais substantiva, era relativa ao significado do termo power, muito utilizado nas relações internacionais e que gerava sempre enorme atenção nos meios académicos; a terceira estava relacionada com o verdadeiro sentido que cada um lhe atribuía. A ambiguidade associada ao seu significado é evidente. A mesma palavra usada por diferentes pessoas pode ter significados distintos. Outras pessoas, ainda, utilizavam palavras diferentes para descrever a mesma coisa.

[68] Germond (2015b, p. 5) afirma, por seu lado, que Mahan desenvolveu o conceito, sem, contudo, definir com precisão o seu significado, apenas com o intuito de explicar, defender e justificar a necessidade de ambiciosos programas navais dos EUA.

dos Estados exigiam frotas oceânicas expressivas em vez de simples forças de defesa costeiras. A existência de uma esquadra robusta era a melhor forma de uma nação poder adquirir colónias, dominar o comércio marítimo e gerar prosperidade. As colónias assumiam-se como pontos de apoio distantes e uma saída para o que o "poder colonial" tinha para transacionar. Considerou, ainda, Mahan, que existiam elementos que afetavam, de forma positiva ou negativa, o crescimento do poder marítimo das nações: posição geográfica; conformação física; extensão do território; número de pessoas; e carácter da população e dos governos (Mahan, 1987, pp. 28-29).

Mais tarde, Corbett (1918, pp. 77-79) no livro *Some Principles of Maritime Strategy* defendeu que o objetivo da guerra naval devia ser sempre, direta ou indiretamente, assegurar o *command of the sea*, ou evitar que o oponente o garantisse. O *command of the sea* não era, no entanto, idêntico à conquista de território. A conquista de território marítimo, por exemplo, era para Corbett pura retórica baseada em falsas analogias, por duas razões principais: não era possível conquistar o mar, simplesmente porque não era suscetível de ser propriedade de quem quer que fosse, pelo menos fora das águas territoriais; e não se podia dispor e manter uma força militar no mar do mesmo modo que se fazia em terra. O que era viável fazer-se, segundo Corbett, consistia em indagar o que se podia garantir para usufruto próprio e o que podia ser negado ao oponente, através do *command of the sea*.

Excluindo os direitos de pesca, o único direito que qualquer país tinha era a liberdade de navegação, o que queria dizer, na prática, que o grande valor do AM era ser um meio de comunicação de excelência. Ter capacidade para negar o direito de passagem significava, na prática, que um país estava em posição de exercer o controlo dos movimentos do seu oponente no mar, do mesmo modo, aliás, que isso podia ser feito em terra, através da ocupação do território. Esta analogia era para Corbett o máximo que podia ser alcançado. Nestas circunstâncias, o *command of the sea* significava nada menos do que o controlo das comunicações marítimas, fosse para fins militares ou comerciais. O objeto da guerra naval era então o controlo de determinados espaços e não a conquista de territórios, como acontecia em terra. Ocupando vias de comunicação marítimas e fechando os pontos onde terminam, um país assumia vantagem clara perante o oponente (Corbett, 1918, pp. 80-81).

Existiam, segundo este autor, diferentes formas que podiam ser utilizadas para alcançar os objetivos pretendidos: aniquilar a esquadra oponente; bloquear determinados espaços marítimos; atacar a navegação mercante do oponente e

defender a navegação mercante própria; e garantir a salvaguarda de determinadas expedições. Para tanto, existiriam diferentes tipos de *command of the sea*. Se o propósito fosse, por exemplo, controlar uma determinada linha de comunicação marítima, existiam graus distintos que iam desde o controlo total até ao controlo parcial de um espaço marítimo delimitado. Finalmente, o *command of the sea* podia ser permanente ou temporário. Devia ter-se em atenção, porém, que mesmo o permanente não podia, em rigor, ser implementado de forma absoluta, já que nem as estruturas mais robustas estavam livres de um qualquer ataque, ainda que esporádico (Corbett, 1918, pp. 88-90).

Baseando-se na vasta literatura publicada sobre *sea power*, Till (1984, p. 13) elencou o que para si eram as fontes deste conceito: identidade marítima; recursos; ação governativa; e geografia. Como elementos, identificou: a navegação mercante; os portos; e as bases logísticas. Os países podiam ter graus diferenciados de *sea power* e exercerem influência, tanto em tempo de paz como em situação de guerra, através das suas atividades. Sendo tudo uma questão de grau, o *sea power* dominante seria então aquele que melhor conseguisse exercer o controlo do mar.

Persistia, todavia, nesta altura, a incapacidade de se adotar uma definição consensual para o termo sea power: alguns autores incluíam todas as componentes antes identificadas no rótulo de "maritime power"; outros preferiam separar as diferentes componentes, mantendo "*sea power*" como identificador dos elementos não-militares (como a navegação mercante, portos ou as facilidades logísticas) e considerando um outro termo, "*sea force*", para os meios navais; outros ainda, entendiam que o termo "*naval*" deveria ser mantido para atividades orientadas para a guerra naval e o termo "*maritime*" deveria ser usado em tempo de paz. Na ausência de um consenso alargado sobre a terminologia a adotar, Till afirmou que parecia pelo menos possível concluir que o "*sea power*" consistia na "influência exercida por uma mistura de forças militares (principalmente navais, mas com componentes terrestres e aéreas associadas) e forças não militares" (Till, 1984, p. 14).

Alguns anos depois, Geoffrey Till (2009, p. 21) refere-se, de novo, às dificuldades em caracterizar o conceito *seapower*[69] e apresenta uma nova perspetiva, dividindo-o agora em meios (*means*) e fins (*ends*). Nos meios incluiu as marinhas, as guardas costeiras, as indústrias de construção e reparação naval

[69] Desta vez o conceito é constituído por uma única palavra: *seapower*.

e, ainda, se e quando relevante, forças terrestres e aéreas. Incluiu, de igual modo, elementos não militares do uso do mar (como o transporte marítimo, a pesca, a construção e reparação de navios mercantes, entre outros). Os fins estavam relacionados com a capacidade de alguém influenciar o comportamento de outrem, pelo que faz no mar ou a partir do mar. É este conjunto de meios e fins que designa então como *seapower*.

A Figura 6 mostra os meios do *seapower*, traduzidos em capacidades marítimas, militares e civis, que a montante devem estar alinhadas com as respetivas estratégias marítimas, e que a jusante se manifestam na condução de operações navais, num caso, e de operações da indústria e do comércio marítimos, no outro.

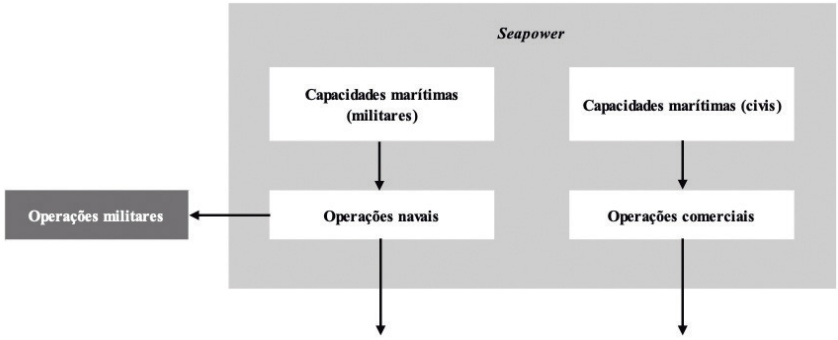

Figura 6 – Meios do *seapower*
Fonte: Adaptado a partir de Till (2009).

O foco da investigação centra-se no emprego de capacidades militares no mar, na região do Corno de África.

1.3.2. O *seapower* nas Relações Internacionais

Basil Germond, em 2015, na sua obra *The Maritime Dimension of European Security: Seapower and the European Union*, aborda o *seapower* à luz do que anos antes Geoffrey Till definiu conceptualmente: o conjunto de meios, militares e não militares, e de fins, que influenciam o domínio marítimo. O foco da análise de Germond centra-se, sobretudo, nos meios, particularmente militares, que compõem o *seapower*.

Neste sentido, Germond (2015b, p. 5) considerou que o conceito *seapower* tinha obtido franca autonomia no período pós-Guerra Fria, passando a ser frequentemente debatido na academia, sobretudo através "do prisma

dos estudos estratégicos, da história, da diplomacia e da política externa". Mas podia também ser analisado através "das lentes de abordagens concorrentes da disciplina de Relações Internacionais".

Assim, até ao final da Guerra Fria, com a segurança quase só reduzida a questões da guerra e da paz, a segurança internacional era principalmente um assunto dos estudos estratégicos, onde imperava a visão realista. Já o *seapower* era sobretudo discutido por estudantes do campo dos estudos navais. O seu foco não era o mar como um meio, mas antes as forças navais como instrumentos dos Estados. Na perspetiva realista, *seapower* era entendido como a soma de meios: uma marinha de guerra forte, uma marinha mercante eficiente e alguns fatores geográficos relevantes contribuíam significativamente para o poder dos Estados (Germond, 2015b, p. 6). Segundo esta visão, a importância do *seapower* derivava do que as marinhas eram capazes de fazer no mar, ou a partir do mar, para contribuírem para a segurança nacional dos Estados. Neste quadro, o *seapower* estava intimamente relacionado com a maximização do poder e as marinhas eram instrumentos colocados à disposição dos Estados para satisfação dos seus interesses. Mas, na perspetiva realista, mais do que as potencialidades das marinhas em termos absolutos, o que importava era o seu posicionamento relativo. O foco dos autores clássicos era o *command of the sea* e a batalha decisiva (Germond, 2015b, p. 7).

A abordagem liberal, por seu lado, contesta o egoísmo dos Estados, argumentando que as democracias liberais, em particular, procuram privilegiar a cooperação, dado que partilham interesses comuns, além da simples sobrevivência. Permanece, nesta conceção, a anarquia no sistema internacional, por ausência de uma entidade supranacional, mas, ainda assim, a cooperação é possível (e desejável), desde que os Estados entendam que é do seu interesse cooperarem de forma aberta. Quer isto dizer que os Estados têm outros interesses para além da segurança nacional, sendo que um deles é possuírem uma economia forte. Do ponto de vista liberal, o *seapower* deve ser entendido, pois, como uma causa final coletiva, no sentido da promoção de normas liberais generalizadas, e não se restringir apenas à segurança de cada Estado. Corresponde esta visão, afirma Germond, ao que Geoffrey Till, anos antes, em 2009, identificou como o *output* do *seapower*: "capacidade de influenciar o comportamento de outrem e de moldar o sistema internacional". "É uma forma das democracias liberais ocidentais garantirem a segurança dos *maritime commons*, o controlo do mar e promoverem o comércio livre" (Germond, 2015b, p. 8).

Em oposição ao realismo, sublinha Germond (2015b, p. 9) que o "multilateralismo naval deve ser [entendido como] um meio para se alcançar um fim" e não como uma solução paliativa para fazer face à inexistência de capacidades navais em número suficiente. Como o comércio marítimo livre é absolutamente relevante para a conceção liberal, a liberdade dos mares é essencial e as forças navais devem ser capazes de a garantir. A promoção da ordem liberal internacional traz apensa a necessidade de negociar com Estados que não são democracias liberais e com atores não-estatais, o que justifica, por exemplo, a realização de intervenções externas com o propósito de alcançar a estabilidade regional e a promoção das normas liberais, incluindo a boa governança do mar. Assim, as forças navais contribuem para a projeção de poder e são uma componente crucial das forças expedicionárias (Germond, 2015b).

Por outro lado, a abertura da agenda dos estudos de segurança – a que antes nos referimos – teve influência na responsabilidade exclusiva dos Estados nas questões de segurança e o abandono do seu carácter territorial tradicional, o que levou à redefinição das políticas de segurança dos Estados. Com base nesta premissa, Germond (2015b, p. 13) contruiu uma matriz de segurança do pós-Guerra Fria, reproduzida na Tabela 3.

Tabela 3 – Matriz de segurança do pós-Guerra Fria

	Ausência da responsabilidade exclusiva do Estado	Abandono do carácter territorial tradicional
Objeto ameaçado	Dentro do Estado: sociedades, indivíduos	A segurança dos indivíduos fora do Estado é tida em conta
	Fora do Estado: Instituições internacionais, sistema internacional	A segurança de um depende da segurança do outro
Objeto ameaçador	Ameaças transnacionais: crime organizado, terrorismo, pirataria	Ameaças nascem e proliferam para lá das fronteiras externas
	Degradação ambiental, escassez de recursos	Ameaças parecem distantes mas têm impacto, direto ou indireto

Fonte: Adaptado a partir de Germond (2015b).

Para responder à ausência da responsabilidade exclusiva do Estado e ao alargamento do carácter territorial da segurança, de modo a garantir a proteção dos objetos ameaçados e combater os objetos ameaçadores, a ênfase foi colocada na projeção da segurança para lá das suas fronteiras e na utilização da "*soft security*"[70].

Nestas circunstâncias, o conceito *seapower* sofreu uma evolução não estando exclusivamente ligado à guerra e ao poder militar. As marinhas passaram a ser usadas num espectro alargado de missões, incluindo "a diplomacia naval, as operações humanitárias, a busca e salvamento marítimo e as responsabilidades de polícia". Por outro lado, e atento o carácter transnacional das ameaças, a boa ordem no mar não poderá ser realisticamente alcançada apenas através de políticas nacionais. O mar não pode simplesmente ser ocupado, contrariamente ao que acontece em terra, pelo que é extremamente difícil garantir a sua monitorização e controlo. Consequentemente, "a segurança marítima global [para a qual o seapower contribui decisivamente] requer cooperação entre Estados, serviços, agências e instituições, já que um único Estado, ou uma organização apenas, não conseguirão, por si só, fazer face às ameaças não territoriais" (Germond, 2015b, pp. 13-15).

As missões do poder militar no mar na região do Corno de África, no presente século, refletem esta projeção de segurança (muito) para lá das fronteiras dos Estados que tiveram meios empenhados e o emprego de *soft security* para a garantia da boa ordem no mar, atento o carácter transnacional das ameaças com que se confrontaram.

1.3.3. Emprego do poder militar no mar

Referiu James Kraska (2011b, p. 30) que ao longo dos últimos quinhentos anos todas as principais potências do mundo alcançaram uma posição de liderança por meio de capacidades navais. Até mesmo uma potência continental

[70] Afirmou Till (2009, p. 286) que o mar tem sido tradicionalmente usado para "promover, manter ou contestar o poder político", assumindo a segurança, neste caso, um papel de "*hard security*". No entanto, existe, segundo ele, uma outra área, a que chama "*soft security*", que tem vindo a assumir relevância crescente. Está relacionada com os demais valores históricos do mar, sobretudo os relacionados com o facto de ser uma fonte de recursos e relevante meio de transporte, sendo que cada um deles enfrenta riscos e ameaças que podem colocar em causa a boa ordem que aí deve existir e da qual depende o desenvolvimento humano sustentado, cabendo às marinhas um papel proeminente na sua preservação.

tradicional, como a Rússia, atingiu uma posição de relevo no cenário global através do seu poder militar no mar[71].

Nas subseções seguintes iremos focar-nos no espetro das missões que incumbem ao poder militar.

1.3.3.1. Espectro das operações

O final da Guerra Fria e as mudanças ocorridas no quadro da segurança global tiveram implicações no papel a ser desempenhado pelo poder militar. Assistiu-se a um redimensionamento das forças militares, sobretudo por ausência do confronto entre superpotências. Till (1994, p. 180), identificou as tarefas a serem desenvolvidas pelas forças navais que variavam em termos de intensidade e frequência (Figura 7).

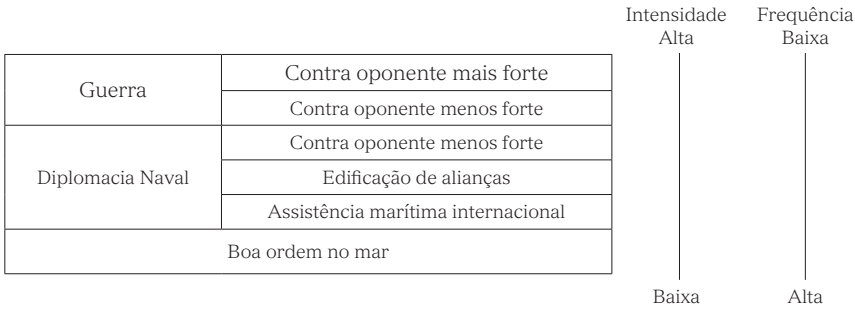

Figura 7 – Tarefas passíveis de serem atribuídas ao poder militar no mar
Fonte: Adaptado a partir de Till (1994).

Mais tarde retomou a análise das operações militares, focando-se, em particular, nas operações expedicionárias, na diplomacia naval e na manutenção da boa ordem no mar. Referindo-se às operações expedicionárias, que já existiam no período da Guerra Fria, Till afirmou que cresceram francamente após o seu términus[72]. Genericamente têm assentado em duas variantes principais: a natureza das forças que conduzem as operações e os objetivos políticos

[71] A título de exemplo, a ascensão da frota soviética com os seus submarinos dotados de mísseis balísticos, na década de 1970, marcou uma posição de paridade estratégica com os EUA (Kraska, 2011b).
[72] Till (2009, p. 232) entende que não há nada de verdadeiramente novo acerca da condução de operações expedicionárias, mas o fim da Guerra Fria precipitou o seu incremento, uma vez que as marinhas se afastaram da ideia do conflito e dos preparativos para a batalha decisiva entre grandes esquadras rivais.

que se pretendem atingir. As primeiras têm um propósito militar concreto. Já as segundas dizem respeito aos aspetos coercivos da diplomacia naval e em regra são altamente politizadas (Till, 2009, p. 222).

Relativamente à dimensão política das operações expedicionárias, considerou Till que o incremento significativo ocorrido no pós-Guerra Fria muito se ficou a dever a dois aspetos fundamentais: ao "crescimento da desordem" (que atribuiu ao desaparecimento da bipolaridade vigente no período da Guerra Fria); e "à globalização" (a instabilidade existente em áreas geográficas distantes pode ter impacto severo na segurança e estabilidade de outros Estados mais próximos). A este propósito, referiu Till (2009, p. 224): "If we do not go to the crisis, the crisis will come to us".

As operações expedicionárias são usualmente conduzidas sob os auspícios da ONU, salientando-se as peace *support operations* que podem requerer diferentes moldes de empenhamento, consoante se desenvolvam ao abrigo do capítulo 6º[73] ou 7º[74] da Carta das Nações Unidas. Entre estes extremos existe uma área considerável em que as operações se desenrolam com consentimento parcial das partes. As marinhas podem ser (e usualmente são) empregues em operações expedicionárias não apenas porque a localização das áreas de operações requer transporte por mar, mas porque mobilidade, flexibilidade e adaptabilidade são características intrínsecas dos meios navais, o que os recomenda para este tipo de operações (Till, 2009, p. 225).

A diplomacia naval é um conceito milenar, que ganhou preponderância acrescida no século XX. Os grandes estrategistas marítimos clássicos, como Mahan e Corbett, concentraram-se quase só nos aspetos da guerra no mar e pouco acrescentaram às atividades desenvolvidas pelas marinhas em tempo de paz. Esta lacuna veio a ser preenchida na segunda metade do século XX, com a evolução do pensamento acerca do emprego de forças navais. Surgiram expressões como "empenhamentos preventivos" (que ocorriam quando a presença de forças navais se destinava a prevenir que qualquer problema viesse a resultar em crise) e "empenhamentos reativos" (que se destinavam a dar resposta direta a crises já instaladas). Considerou Till (2009, pp. 254-255) que as marinhas têm "valor diplomático" por duas razões: porque "cumprem algumas das funções estratégicas" dos Estados; e devido às suas "características

[73] É assumido que existe consentimento de todas as partes envolvidas no desenvolvimento da operação.
[74] O consentimento terá, neste caso, que ser alcançado através da coerção militar.

intrínsecas", designadamente a liberdade de navegação das forças navais, o que confere aos seus meios um raio de ação muito abrangente.

Por fim, a manutenção de uma boa ordem no mar é de tal forma relevante que "a generalidade das marinhas tem optado por focar-se nas ações tendentes a garantir a sua preservação" Till (2009, p. 286). Exige uma série de ações que se estendem desde as atividades de *law enforcement*, num extremo do espectro das operações, até à defesa da segurança, no extremo oposto. A responsabilidade sobre esse espectro pode ser compartilhada entre as marinhas, guardas costeiras e outras agências governamentais, com um determinado grau de sobreposição.

Till apresentou um modelo com o envolvimento da marinha e guarda costeira dos EUA (Figura 8). Com ligeiras adaptações pode aplicar-se a outros países, mesmo aos que não têm guardas costeiras, assumindo as marinhas, nesse caso, a realização das missões elencadas. O eixo das abcissas indica a evolução do grau de violência e o eixo das ordenadas a frequência da realização das diferentes tipologias de operações.

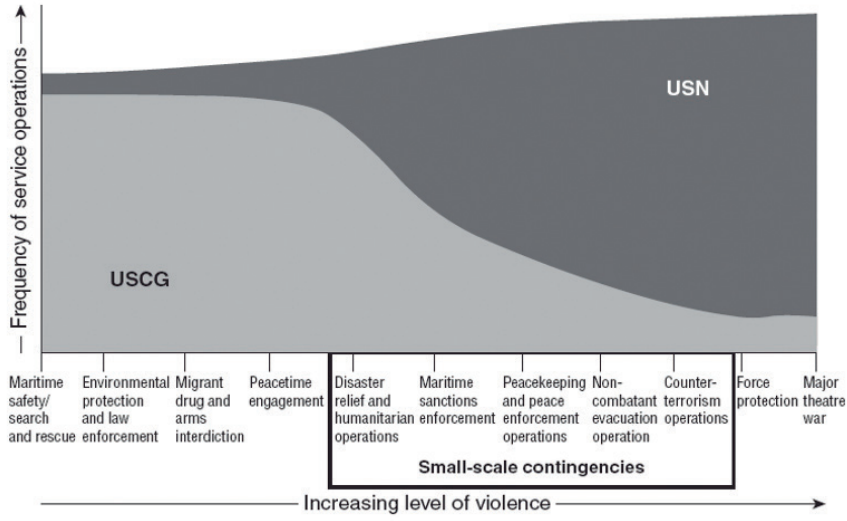

Figura 8 – Espectro das operações marítimas
Fonte: Till (2009).

Para a NATO, as relações internacionais caracterizam-se por interações complexas que variam entre a paz estável e o conflito de alta intensidade. Dentro do espectro do conflito, podem desenvolver-se diferentes tipologias de operações, por vezes concomitantemente, dependendo do contexto. Variam entre o empenhamento de forças militares em tempo de paz (ausência de conflito) até ao empenhamento em tempo de guerra (conflito de alta intensidade). Nos níveis intermédios deste "*continuum do conflito*", situam-se os empenhamentos de forças militares em apoio à paz e para garantia da segurança. Não existem fronteiras claras entre ambos, uma vez que se podem interpenetrar e com diferentes níveis de violência (NATO, 2017).

No âmbito da abordagem abrangente em relação à gestão de crises, a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia define a tipologia de missões em que podem ser empenhados meios militares, mas também civis: operações de manutenção da paz; prevenção de conflitos; e fortalecimento da segurança internacional (EEAS, 2018).

1.3.3.2. Operações de segurança marítima

As "*maritime security operations*" (MSO) emergiram no léxico militar naval recentemente, sendo que a Royal Navy as define como "[Um conjunto de] ações realizadas por unidades militares em parceria com outros departamentos governamentais, agências e parceiros internacionais, no ambiente marítimo, para combater atividades ilegais e apoiar a liberdade dos mares, a fim de proteger os interesses nacionais [do Reino Unido] e internacionais" (Till, 2009, p. 286).

As MSO da PCSD são operações realizadas por forças navais da UE em coordenação com outros atores / instrumentos especializados da União, ou isoladamente, para combater ameaças e mitigar o risco de atividades ilegais no domínio marítimo (EEAS, 2012). A *European Union Maritime Security Strategy* (EUMSS) refere que os riscos e ameaças à segurança marítima "representam um risco potencial para os cidadãos europeus e podem ser prejudiciais para os interesses estratégicos da UE e dos seus Estados-Membros" (Council of the European Union, 2014a).

A estratégia marítima da NATO estabelece o papel que as suas forças podem desempenhar no domínio marítimo, a fim de contribuírem para a defesa e segurança dos aliados, através da defesa coletiva, gestão de crises, segurança cooperativa e segurança marítima. A contribuição das operações da Aliança para a segurança marítima inclui a patrulha e vigilância de espaços marítimos,

a partilha de informação, a realização de operações de interdição marítima, a garantia da liberdade de navegação e a proteção de infraestruturas críticas no domínio marítimo (NATO, 2011).

Tendo como enquadramento o espectro das operações marítimas da Figura 8 supra, as operações de segurança marítima incluem-se nas *Small-scale contingencies* (Till, 2009, p. 316).

2. O PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO DA PIRATARIA SOMALI

Como decorre do capítulo anterior, a pirataria marítima é um fenómeno perene, que verdadeiramente nunca desapareceu do mar. Todavia, assistiu-se a partir das últimas décadas do século passado ao seu recrudescimento nos diversos *hot spots* mundiais existentes, passando a estar, no dealbar deste século, na agenda das principais agências internacionais relacionadas com a segurança marítima e de estruturas e associações ligadas à indústria marítima.

Na região do Corno de África, em concreto, o fenómeno ganhou expressão no início deste século, mas tornou-se particularmente notado a partir de 2005. O crescimento da pirataria e as suas consequências, designadamente para o transporte marítimo internacional, para a ajuda humanitária às populações da Somália e para a segurança dos tripulantes e da própria navegação mercante, foi acompanhado com preocupação crescente pela comunidade marítima.

Pretendemos com este capítulo aferir em que medida as diligências efetuadas pela indústria marítima e agências internacionais com ela relacionadas contribuíram para a securitização da pirataria somali contemporânea. Para isso iremos abordar a problemática da securitização daquele fenómeno à luz do constructo da EC, utilizando os conceitos centrais desta teoria. O objetivo é perceber que tipo de securitização foi implementada que levou o CSNU, de modo absolutamente inédito, a adotar, num único ano, diversas resoluções relativas à pirataria e assalto armado na região do Corno de África, guindando-a, de forma indelével, à inequívoca condição de problema de segurança internacional e conduzindo à subsequente resposta musculada da comunidade internacional.

2.1. A teoria da Escola de Copenhaga aplicada ao estudo da pirataria

Este subcapítulo pretende abordar a adequabilidade da aplicação da teoria de segurança da EC ao estudo do fenómeno da pirataria marítima contemporânea na região do Corno de África.

As raízes da EC fundam-se no construtivismo, pese embora os dois rostos mais emblemáticos desta escola, Barry Buzan e Ole Wæver, tivessem origens diferentes, neorrealista e construtivista social, respetivamente (Huysmans, 1998, p. 483). Mas a origem construtivista da escola está bem patente, por exemplo, quando são abordados os complexos de segurança regionais, no livro *Powers and Regions*, no qual Buzan e Wæver asseveram que "[esta] teoria tem raízes construtivistas", porque "a formação e operação dos RSC[75] dependem de padrões de amizade e inimizade entre as unidades do sistema, o que torna os sistemas regionais dependentes das ações e interpretações dos atores e não apenas um reflexo mecânico do sistema" (Buzan & Wæver, 2003, p. 40). Aludem, mais à frente, no mesmo livro, que a formulação "mais construtivista da natureza da segurança", em termos de práticas de securitização, "continua a ser nosso quadro de referência" (Buzan & Wæver, 2003, p. 44).

O contributo da EC para os estudos de segurança foi significativo, tendo desenvolvido um corpo conceptual robusto. Para além do mencionado conceito de securitização, ao qual estão apensos os conceitos de "macrosecuritização", "dessecuritização" e "constelação de segurança", importa sublinhar o contributo da escola na abertura do conceito de segurança a outros setores – que não apenas o militar tradicional – com especial enfoque no setor societal. O seu aparelho conceptual tornou-se extremamente rico em consequência da assunção da segurança como "ato de fala", tendo sido, logo depois, desenvolvida uma miríade de conceitos associados, desde "agente de securitização", "audiência" e "ameaça existencial", até "objetos de referência", entre outros. Em 2003, a ideia central da EC era que parte substancial dos processos de securitização no sistema internacional se manifestariam em clusters regionais, tendo sido defendido o nível regional como apropriado para uma grande parte da análise prática de segurança, "pois é onde estão os extremos da interação da segurança nacional e global e onde a maior parte da ação ocorre" (Buzan & Wæver, 2003, p. 43).

[75] Acrónimo que significa *Regional Security Complex*, que não iremos, todavia, abordar neste estudo.

Todavia, existe uma corrente crítica da EC sobre a qual importa refletir. Essa corrente pode ser dividida nos que simplesmente estão em desacordo com a abertura da segurança a outros setores para além do militar (os defensores da visão tradicionalista dos estudos de segurança) e os que, não se opondo, manifestam algumas reservas acerca do modo como a escola aborda o conceito de segurança (na sua opinião reduzindo-o em demasia a simples atos de fala) e desconfiam da sua visão restrita, porquanto demasiado europeísta, ou porque transparece que a teoria só é aplicável em regimes democráticos.

Os primeiros, os tradicionalistas, insistem no conflito militar como a chave definidora da segurança. À ampliação do conceito de segurança a novas fontes de ameaças não-militares, contrapõem os mais céticos que ao estender a agenda para além do domínio militar corre-se o risco de expandir excessivamente os estudos de segurança, pelo que, no limite, quase tudo pode vir a ser visto como ameaça à segurança. Já o segundo grupo aponta o facto de a EC, por ser uma escola europeia de estudos de segurança, estar excessivamente ancorada nas dinâmicas da segurança da Europa e teorizar muito a partir das experiências de segurança europeia.

Consideram outros críticos, como Matt McDonald (2008), que o modo de agir da EC na construção da segurança é definido de forma restrita, com o foco na fala de atores dominantes, geralmente líderes políticos, o que exclui outras formas de representação e limita o foco apenas às intervenções discursivas das vozes institucionais que falam em nome de um coletivo. A "estrutura da securitização é estreita", no entender de McDonald, no sentido em que "a natureza do ato é definida apenas em termos da designação de ameaças à segurança", o que retira importância à forma como a segurança é entendida em outros contextos específicos.

Thierry Balzacq (2005, p. 172) refere-se, por seu lado, ao facto da "ação discursiva da segurança, na EC, possuir um alto grau de formalidade", o que tem como consequência a sua redução a um mero procedimento convencional. A "ação pragmática do discurso", que defende como via alternativa, difere do ato de fala basicamente porque "opera no nível da persuasão e usa vários artefactos (metáforas, emoções, estereótipos, gestos, silêncios e até mentiras) para alcançar seus objetivos". Outra crítica apontada por Balzacq, é que "o efeito perlocucionário não é literalmente parte do ato de fala". No entanto, refere que "em qualquer processo intersubjetivo o propósito é provocar uma resposta do outro (efeito perlocucionário) e a menos que isso aconteça não há

securitização". Necessariamente, então, "a perlocução é central para entender como um problema público específico se pode transformar num problema de segurança" (Balzacq, 2005, pp. 175-176).

Noutro âmbito, vem Juha Vuori (2008) sublinhar que a grande maioria da literatura sobre a prática da securitização se concentrou em sistemas políticos que podem ser considerados "mais ou menos democráticos", e que tal terá ficado a dever-se, em grande medida, à abordagem europeísta induzida pela política europeia. Refere, porém, que se os estudos de securitização pretenderem ser abrangentes, devem levar em conta o discurso de segurança em todos os tipos de sistemas políticos. Ainda segundo Vuori, os principais teóricos da EC assumem tacitamente que todos os tipos de sistemas políticos são passíveis de aplicação dentro da estrutura, atenta a análise que fazem dos complexos de segurança em todo o mundo, mas, em rigor, não explicaram como pode isso ser feito.

Não obstante os reparos que têm sido feitos à EC, dos quais alguns dos mais relevantes foram antes elencados, o seu contributo para os estudos de segurança tem sido apontado como muito pertinente, mesmo pelos seus críticos, uma vez que não põem em causa o constructo teórico desenvolvido, antes manifestam divergências relacionadas com o alcance de determinados conceitos apresentados. A este respeito, diz Raquel Freire (2015, p. 34) que "[A EC] tornou-se uma referência não só porque os seus estudos foram pioneiros a marcar o novo contexto em que a segurança internacional devia ser lida, como pelas propostas de análise teórica que foram avançadas, numa tentativa de interpretar uma realidade internacional complexa e em profunda mudança no pós-Guerra Fria".

Pese embora as críticas apontadas, em particular as que se referem ao facto de a securitização, enquanto ato de fala, ser demasiado estreita e formal e ter uma prática fixa, permanente e imutável, parece-nos que a teoria da EC, com o seu corpo conceptual bem consolidado, permite estudar com a profundidade desejada o fenómeno da pirataria contemporânea no Corno de África. É nossa intenção analisar a questão central à luz da segurança alargada a outros setores, uma vez que tanto a "ameaça existencial" quanto os "objetos de referência" não pertencem ao setor político-militar tradicional.

2.1.1. O papel da *International Maritime Organization*

O enfoque desta secção consiste em analisar o papel desempenhado pela Organização Marítima Internacional (IMO)[76] no processo de securitização da pirataria marítima contemporânea, na região do Corno de África.

A ameaça de pirataria e assalto armado no mar contra navios tem feito parte da agenda da IMO desde praticamente o início dos anos 80 do século passado. Preocupada com o incremento dos atos de pirataria e assalto armado no mar e reconhecendo o grave perigo de vida das tripulações envolvidas e os riscos ambientais acrescidos associados a tais incidentes, a Assembleia Geral da IMO decidiu emitir a resolução A.545(13), em 17 de novembro de 1983, (IMO, 1983), na qual exortou:

- Estados e organizações internacionais a relatarem quaisquer atos que pudessem ocorrer com navios mercantes que arvorassem as respetivas bandeiras, indicando a localização e as circunstâncias dos incidentes;
- Os governos e as organizações interessadas a aconselharem armadores, operadores, comandantes e tripulações dos navios mercantes sobre as medidas que deveriam tomar para prevenir atos de pirataria e assalto armado no mar e minimizar os seus efeitos;
- Os governos a informarem a IMO sobre atos de pirataria ou assalto armado cometidos contra navios que arvorassem as suas bandeiras, incluindo as localizações e circunstâncias dos incidentes e as medidas por eles tomadas.

Mais tarde, na sequência da Assembleia Geral realizada em 20 de novembro de 1985, foi emitida a resolução A.584(14) (IMO, 1985), com o título *Measures to prevent unlawful acts which threaten the safety of ships and the security of their passengers and crew*. Esta assembleia recupera a resolução A.545(13), mas reconhecendo a necessidade de apoiar a formulação de um entendimento internacional sobre ações concretas que permitissem incrementar a segurança e reduzir o risco de vida dos passageiros e tripulantes dos navios, veio requerer que:

[76] Acrónimo que significa *International Maritime Organization*. Foi criada em 1948 como agência especializada da ONU para a regulamentação do transporte marítimo internacional do ponto de vista da segurança e proteção ambiental, assumindo-se como a primeira organização internacional dedicada exclusivamente às questões marítimas (IMO, 2020a).

– Governos, autoridades, armadores e operadores tomassem medidas para robustecerem a segurança das pessoas e dos navios mercantes;
– O Maritime Safety Committee (MSC)[77] desenvolvesse, de forma detalhada, técnicas e práticas que pudessem ser utilizadas por governos, autoridades portuárias, armadores, operadores e tripulações, para garantirem a segurança dos passageiros e marítimos a bordo dos navios.

Esta resolução esteve na base da constituição posterior, em março de 1988, em Roma, da Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, que ficou conhecida como Convenção SUA[78]. O principal objetivo era garantir que fossem tomadas medidas adequadas contra pessoas que cometessem atos ilícitos. A convenção obrigava os governos a processar os supostos infratores (IMO, 2020b).

Mais tarde, a 6 de novembro de 1991, a Assembleia Geral da IMO emite uma nova resolução, A.683(17) (IMO, 1991). Admitindo o perigo grave para a vida humana, para a navegação e para o ambiente resultante de incidentes de pirataria / assalto armado no mar, veio esta resolução requerer que os governos das nações:

– Incrementassem esforços, atribuindo elevada prioridade a este fenómeno;
– Partilhassem informação relevante sobre atos de pirataria e a divulgassem junto da navegação mercante em trânsito pelas áreas de risco;
– Encorajassem os navios com direito a arvorarem as suas bandeiras a tomarem as medidas de precaução adequadas antes de entrarem em águas onde houvesse registo de ataques de piratas.

Esta resolução foi francamente mais acutilante do que as que a precederam. Surgiu pela primeira vez a ideia de ser necessário pensar, planear e concretizar um determinado tipo de intervenção contra os diferentes grupos de piratas ativos (IMO, 1991).

[77] Órgão técnico máximo da IMO. É composto por todos os Estados-membros e a sua ação centra-se em diversas áreas, entre as quais as ajudas à navegação, construção e equipamentos de embarcações, regras para a prevenção de colisões, manuseamento de cargas perigosas, informações hidrográficas, diários de bordo e registos de navegação, investigações de acidentes marítimos, salvamento e resgate e quaisquer outros assuntos que afetem diretamente a segurança marítima (IMO, 2020a).
[78] Acrónimo que significa *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation*.

A 4 de novembro de 1993, a Assembleia Geral da IMO emitiu a resolução A.738(18) que veio assumir que, apesar das resoluções anteriores, continuava a verificar-se um perturbante número de incidentes, muitas vezes com elevado grau de violência associado, pelo que exortou os governos das nações a:

- Considerarem o uso de técnicas de vigilância e detecção mais robustas e a incrementarem a capacidade de prevenir e responder a ataques de piratas;
- Desenvolverem acordos de cooperação com governos de Estados vizinhos, incluindo a coordenação de atividades de patrulha e a resposta dos centros de coordenação de busca e salvamento;
- Recomendarem aos navios com o seu pavilhão a implementação de medidas de precaução adicionais, incluindo o relato de ocorrências para os centros de coordenação de busca e salvamento apropriados e para os Estados costeiros (IMO, 1993).

Mais tarde, em 29 de novembro de 2001, a Assembleia Geral da IMO decidiu emitir a resolução A.922(22). Esta nova resolução trouxe apenso um código de conduta para a investigação de crimes de pirataria e de assalto armado no mar e um apelo aos governos para cooperarem de modo mais profundo, desenvolvendo acordos e procedimentos para facilitar a cooperação na aplicação de medidas para controlo do fenómeno (IMO, 2001).

Em 23 de novembro de 2005, a Assembleia Geral da IMO emite a resolução A.979(24) na qual apela a todas as partes que tomem medidas, no respeito pelo Direito do Mar, para garantir que todos os atos de pirataria e assalto armado no mar contra navios são imediatamente interrompidos, que quaisquer planos para cometer tais atos são abandonados, que navios sequestrados sejam imediata e incondicionalmente libertados e que nenhum dano possa ser causado aos marítimos neles embarcados. Esta resolução vem ainda exortar os governos a aumentarem os seus esforços para prevenir e suprimir atos de pirataria e assalto armado no mar, independentemente de onde tais incidentes possam ocorrer, e a cooperarem com outros governos e organizações internacionais neste esforço comum. Finalmente, a assembleia solicitou que o Secretário-geral da IMO fizesse chegar uma cópia desta resolução ao Secretário-geral das Nações Unidas para qualquer ação por ele considerada apropriada, incluindo levar o assunto à atenção do Conselho de Segurança (CSNU) (IMO, 2005).

E o facto é que, em resposta ao veiculado na resolução A.979 (24) supra, o Presidente do CSNU emitiu uma declaração na qual incentivou os

Estados-membros com navios e aeronaves militares a operarem em águas internacionais e no espaço aéreo adjacente à costa da Somália, a estarem vigilantes em relação a qualquer incidente de pirataria e a tomarem as medidas adequadas para proteger a navegação mercante, em particular a dedicada ao transporte de ajuda humanitária (President of the Security Council, 2006). Tratou-se de uma primeira tomada de posição pública do CSNU, através do seu Presidente, sobre o fenómeno, em que o foco se centrava na segurança (humana) relacionada com a necessidade de fazer chegar a ajuda alimentar, absolutamente crucial, às carenciadas populações somalis.

A pressão internacional que a IMO vinha exercendo desde novembro de 2005, teve eco na sexagésima primeira sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em que foi adotada a resolução A/RES/61/222, em 20 de dezembro de 2006, cujo tópico foi *Oceans and the law of the sea* (UN General Assembly, 2005). A assembleia, observando com preocupação o problema contínuo do crime organizado transnacional e as ameaças à segurança marítima – incluindo a pirataria e o assalto armado no mar contra navios, o contrabando e o terrorismo marítimo, instalações *offshore* e outros interesses relacionados com o mar – e atenta a perda deplorável de vidas humanas e o impacto adverso no comércio internacional, na segurança energética e na economia global resultante de tais atividades, decidiu:

- Incentivar os Estados a enfrentarem as ameaças à segurança marítima por meio de instrumentos e mecanismos bilaterais e multilaterais destinados a monitorizar, prevenir e responder em conformidade;
- Instar os Estados a combater a pirataria e o assalto armado no mar, adotando medidas diversificadas, incluindo as relacionadas com a capacitação das burocracias de segurança na Somália, na prevenção, notificação e investigação de incidentes, por forma a trazer os perpetradores à justiça;
- Exortar os Estados a aderirem à SUA *Convention*, tomando as medidas apropriadas para garantirem a implementação efetiva desse instrumento.

Da Assembleia Geral da IMO realizada em 29 de novembro de 2007 resultou uma nova resolução, A.1002(25), que veio recomendar a adoção de medidas concretas que já constavam da resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas antes referida (A/RES/61/222), como a necessidade de proteção dos navios mercantes contra atos de pirataria e assalto armado ao largo da

Somália. Exortou, ainda, os Estados, em cooperação com a IMO, a combater a pirataria e o assalto armado no mar, adotando as medidas necessárias, incluindo as relativas à capacitação marítima das forças de segurança da Somália, detendo e trazendo os supostos perpetradores à justiça, no respeito pelo disposto no direito internacional e na legislação nacional aplicável (IMO, 2007). Esta resolução pode ser entendida como (mais) uma forma de pressão externa, sobretudo junto dos diferentes decisores políticos, até porque não tem, *per se*, qualquer carácter vinculativo (embora se refira, amiúde, não apenas ao veiculado na resolução A/RES/61/222, da Assembleia Geral das Nações Unidas, mas também ao articulado da CNUDM), necessitando, para tal, do envolvimento do CSNU.

Na sequência da vigésima sexta sessão da Assembleia Geral da IMO, realizada em 2 de dezembro de 2009, foi emitida a resolução A.1025(26) na qual são os governos novamente instados a cooperar na garantia da segurança da vida humana no mar, na proteção ambiental e na melhoria da segurança marítima, aumentando os seus esforços para prevenir e suprimir atos de pirataria e de assalto armado no mar contra navios. Por outro lado, esta resolução apelou também a que os governos implementassem o código de conduta veiculado na resolução A.922(22), de 29 de novembro de 2001, ainda que agora fosse mais longe, uma vez que alarga o âmbito da intervenção à investigação de todos os atos de pirataria e assalto armado no mar contra navios, sob sua jurisdição, e a relatarem à IMO informações pertinentes sobre todas as investigações e processos relacionados com esses atos, de modo a identificar lições com as experiências de armadores, comandantes de navios e marítimos que tivessem sido sujeitos a ataques, melhorando, assim, a orientação preventiva para outros que pudessem vir, no futuro, a encontrar-se em situações semelhantes (IMO, 2009a).

Na mesma sessão de 2 de dezembro de 2009, a Assembleia Geral emitiu uma outra resolução, A.1026(26), na qual evidenciou profundo apreço pelo trabalho desenvolvido por diversas entidades: pelos meios militares na repressão da pirataria e assalto armado no mar contra navios, no Golfo de Áden (GoA) e na bacia da Somália, bem como na escolta de navios que transportavam ajuda humanitária para a Somália; por todos os que responderam aos apelos e prestaram assistência a navios sob ataque naquelas águas; pelas organizações internacionais e regionais que disseminaram informação relevante e em tempo para que pudesse ser utilizada pela navegação em trânsito na região; pelas organizações do setor do comércio e transporte marítimo no contributo

importante dado para aumentar a consciencialização dos seus associados, fornecendo-lhes orientação adequada; por todos os que prestaram assistência na resolução de casos relacionados com navios sequestrados e de marítimos mantidos reféns. Todavia, não deixa esta resolução de exortar, com veemência, os governos a aumentarem os seus esforços para prevenir e suprimir, no respeito pelas normas internacionais, atos de pirataria e de assalto armado no mar contra navios, independentemente de onde tais atos pudessem ocorrer e, em particular, a cooperarem com outros governos e organizações internacionais pela garantia da segurança da vida humana no mar e da proteção ambiental nas águas da costa da Somália (IMO, 2009b).

Podemos, pois, concluir, que o contributo da IMO no processo de securitização da pirataria marítima contemporânea, em particular a oriunda da Somália, foi francamente relevante. De facto, as inúmeras resoluções emitidas pelas Assembleias Gerais deram voz a um significativo número de "atos de fala", designadamente, declarações, mensagens e discursos emanados dos seus mais altos representantes, em particular do Secretário-geral, que se centraram, invariavelmente, em "objetos de referência" bem definidos, desde logo as pessoas que viviam do mar (em particular os marítimos que faziam parte das tripulações dos navios mercantes), mas também as populações somalis necessitadas da ajuda alimentar disponibilizada pelo *World Food Programme* (WFP), fundamental para a sua sobrevivência, o comércio e o transporte marítimo internacional, ou até mesmo a liberdade de navegação, crucial no mundo globalizado em que vivemos. A "ameaça existencial" a todos os objetos de referência antes referidos – a pirataria somali – foi central na retórica da IMO.

2.1.2. A ação da indústria marítima

Nos primeiros anos de intensificação do número de atos de pirataria e de assalto armado no mar, os totais globais apresentados mantiveram-se dentro de valores que, causando apreensão, não traduziam uma preocupação excessiva. A Figura 9 mostra a evolução a nível geral dos incidentes, entre 1993 e 1999.

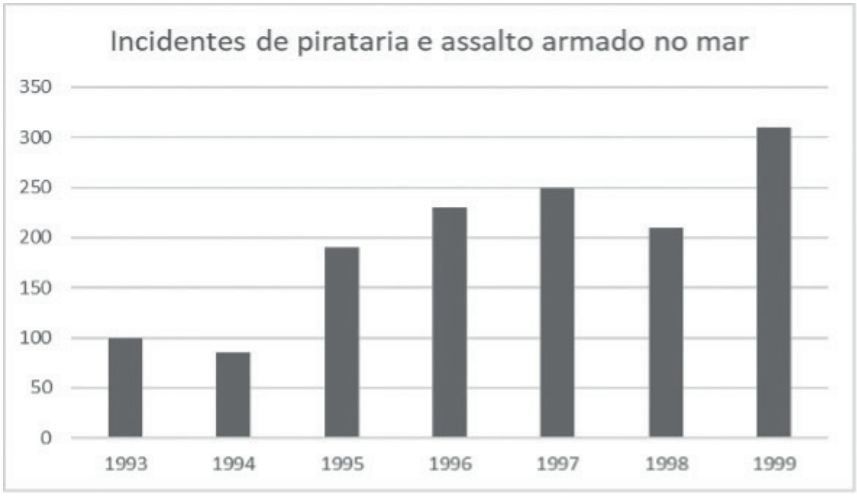

Figura 9 – Incidentes de pirataria/assalto armado no mar entre 1993 e 1999
Fonte: Adaptado a partir de House of Commons Transport Committee (2006).

Todavia, tudo mudou a partir do final do século passado, com o aumento significativo do número de eventos de pirataria nos diferentes *hot spots* mundiais. A presente secção analisa a intervenção de associações e instituições ligadas ao comércio e transporte marítimo internacional em três períodos diferenciados: o primeiro desde 2000 até 2005; o segundo a partir de 2005, ano que marca o início do período de afirmação da pirataria somali, até 2008, que coincide com a intervenção do CSNU; o último a partir de 2008 e até 2011, período em que se assiste ao apogeu da pirataria somali.

2.1.2.1. No dealbar do século XXI

Segundo dados da ICC, os ataques de piratas aumentaram 57% em 2000, em comparação com os números de 1999, e foram quase quatro vezes e meia mais altos quando confrontados com os de 1991 (ICC, 2001). No relatório anual de 2000, o IMB registou um total de 469 ataques a navios no mar, fundeados ou já nos portos. A Figura 10 elenca as regiões onde ocorreram os principais 331 incidentes.

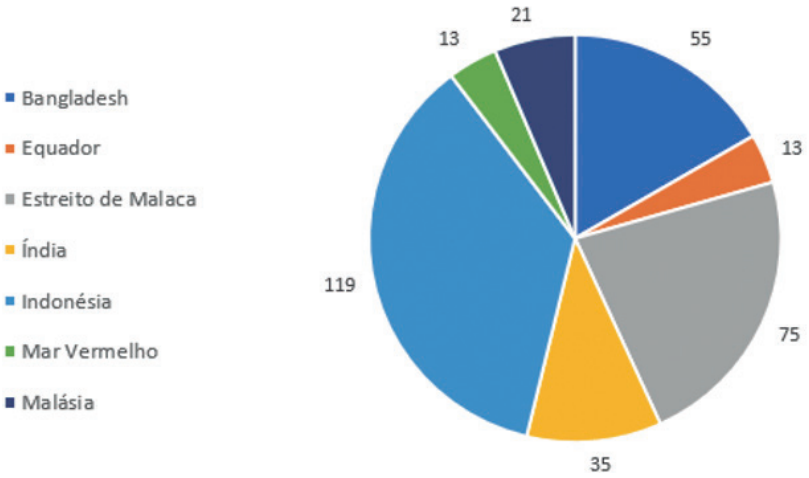

Figura 10 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2000
Fonte: Adaptado a partir de IMB (2001).

Nesta fase os principais *hot spots* eram a Indonésia, o Estreito de Malaca e o Bangladesh. Mas o relatório anual do IMB de 2000 referia-se já às águas da Somália como de risco tendencialmente maior para o sequestro de navios. Alertava, ainda, a navegação mercante para se manter afastada pelo menos 50 milhas marítimas de costa. O relatório aludia, também, a que piratas fortemente armados e fazendo-se transportar em embarcações rápidas abriam usualmente fogo contra navios com o intuito de proceder à sua abordagem para concretizarem os sequestros (IMB, 2001).

O ano 2000 ficou igualmente marcado pela realização de inúmeras conferências internacionais, em particular no Sudeste da Ásia, tendo sido dedicada grande atenção ao fenómeno emergente da pirataria e do assalto armado no mar contra navios. O denominador comum era a posição assumida pelos armadores de fazerem sentir a necessidade de os países ribeirinhos desenvolverem esforços tendentes a erradicar a pirataria. Segundo o relatório anual do IMB referente a 2000, o governo do Reino Unido havia anunciado que estava a trabalhar em conjunto com a IMO na elaboração de uma estratégia para tornar os mares seguros. Finalmente, no encontro da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)[79] realizado em Mumbai, em outubro de 2000, que reuniu especialistas de segurança e militares de mais de 20 países,

[79] Acrónimo que significa *Association of Southeast Asian Nations*.

o representante da sexta esquadra norte-americana referiu que pese embora os EUA não enfrentassem tal ameaça, tinham forças permanentemente empenhadas na área que poderiam ser disponibilizadas para medidas de combate ao fenómeno. Também o adido naval francês na Índia referiu, nessa ocasião, que os Estados da UE estavam preocupados com a ameaça da pirataria em toda a região do Sudeste asiático (IMB, 2001).

Em 2 de outubro de 2001, o presidente da *Baltic and International Maritime Council* (BIMCO) – à data a maior associação mundial de companhias de navegação – Michael Everard, enviou uma carta a Kofi Annan, Secretário-geral das Nações Unidas, dando conta da sua consternação pelo aumento acentuado do número de relatórios recebidos dos seus associados cujos navios tinham sido submetidos a ataques de pirataria e assalto armado no mar. E acrescentou que tais agressões estavam a tornar-se mais violentas e ocorriam indiscriminadamente nos fundeadouros, nas entradas e saídas dos portos ou em navegações em mar aberto (IMB, 2002).

No final de 2001, foram contabilizados pelo IMB 335 incidentes de pirataria, dos quais 218 tinham ocorrido nos principais *hot spots* que a Figura 11 mostra.

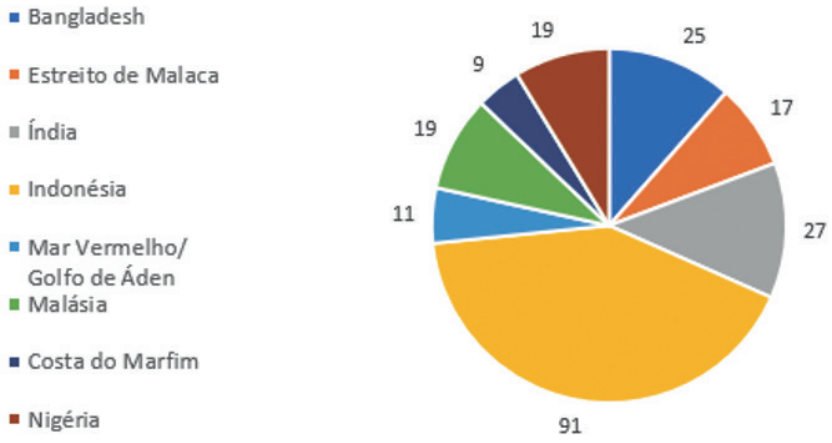

Figura 11 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2001
Fonte: Adaptado a partir de IMB (2002).

Na região Norte e Leste da Somália, os incidentes de pirataria ganharam preponderância a partir, sobretudo, de 2002, quando verdadeiramente prenderam a atenção dos media internacionais. De facto, nesse ano, só na região da Puntlândia, em menos de um mês três petroleiros foram sequestrados, pedindo os piratas o pagamento de avultadas somas para procederem à sua libertação (BBC, 2002). John Stathakis, da *Samios Shipping Company*, referiu nessa ocasião que "[os piratas] são criminosos perigosos, que causam milhões de dólares em perdas e se constituem como um enorme fardo para a comunidade internacional" (ICC, 2002). No final de 2002 foram contabilizados 370 incidentes. A Figura 12 elenca os 244 que ocorreram nos principais *hot spots* de pirataria nesse ano.

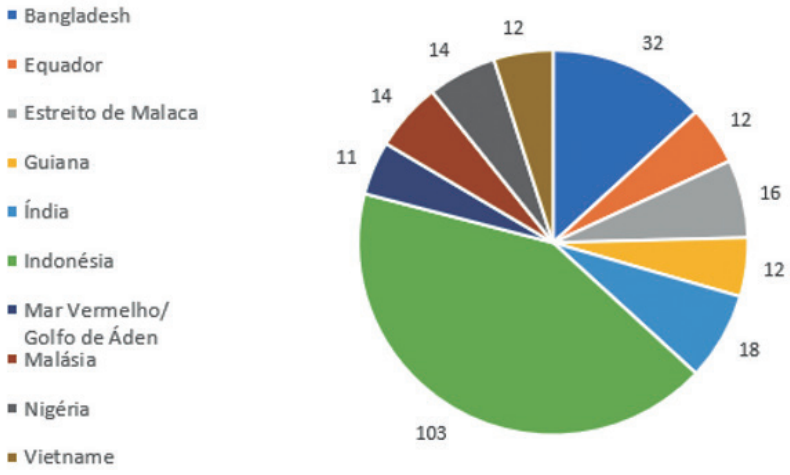

Figura 12 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2002
Fonte: Adaptado a partir de IMB (2003).

O ano de 2003 ficou marcado pelo aumento generalizado de incidentes de pirataria e assalto armado em termos globais. Foram contabilizados pelo IMB 445 incidentes, dos quais a Figura 13 evidencia os 331 que ocorreram nos principais *hot spots*.

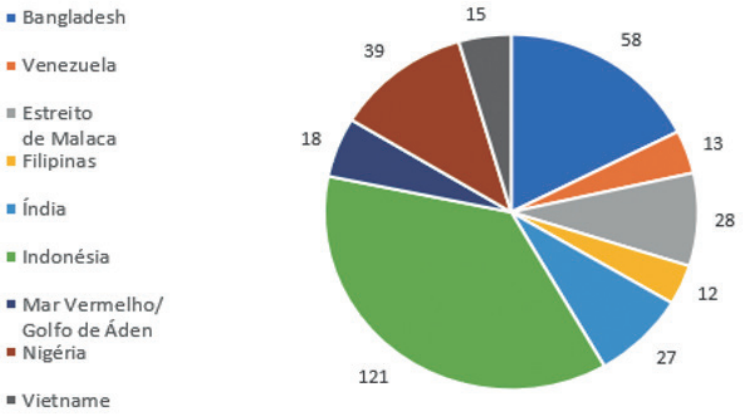

Figura 13 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2003
Fonte: Adaptado a partir de IMB (2004).

E foi precisamente a partir de 2003 que começou a ser discutida a possibilidade de empenhamento de meios navais nas regiões mais perigosas. Noticiou o *The Guardian* (2003) que fontes ligadas ao sindicato nacional de oficiais de transporte marítimo, aviação e navegação do Reino Unido (NUMAST[80]) interpelaram o governo sugerindo que navios da *Royal Navy* fossem enviados para proteger a navegação mercante britânica nas rotas marítimas mais perigosas, face ao aumento da ameaça de pirataria. As fontes do NUMAST referiram ainda que "os ataques estão a ocorrer a um nível tal que representam uma ameaça direta ao comércio mundial" (Bowcott, 2003). Após a conferência anual da NUMAST, em junho de 2003, em Harrogate, o secretário-geral, Brian Orrell, declarou que "as estatísticas demonstram que proprietários, Estados de bandeira e autoridades costeiras estão a falhar ao não tratarem este problema com a prioridade que ele merece" e que "é essencial que sejam tomadas medidas efetivas para fornecer proteção adequada aos marítimos" (Bowcott, 2003).

O relatório do IMB referente a 2003 foi particularmente cáustico: era o segundo pior ano de sempre em número de eventos de pirataria e assalto armado no mar desde que o PRC tinha começado a compilar dados, em 1992. Até então, o número de incidentes mais elevado tinha sido registado em 2000, com 469 incidentes, sendo que, em 2003, o número total ficou muito perto,

[80] Acrónimo que significa *National Union of Marine, Aviation and Shipping Transport Officers*.

com 445. No entanto, o que causava maior apreensão era o grau de violência crescente associado aos ataques de piratas: tinham nesse ano sido registadas 21 mortes de marítimos, 40 agressões e 88 feridos, contra dez mortos, nove agredidos e 38 feridos no ano anterior; ainda relativamente a 2003, 71 tripulantes (ou passageiros) estavam desaparecidos devendo, pois, em rigor, esse número ser adicionado aos 21 mortos confirmados; o número de ataques com armas de fogo aumentou de 68 para 100; e o número de reféns capturados passou quase para o dobro – para 359 marítimos. Os navios mercantes foram abordados em 311 ocasiões e 19 navios foram mesmo sequestrados (IMB, 2004).

No final de 2004, o IMB contabilizou 325 incidentes de pirataria, dos quais a Figura 14 identifica os 223 que ocorreram nos *hot spots* mais relevantes nesse ano.

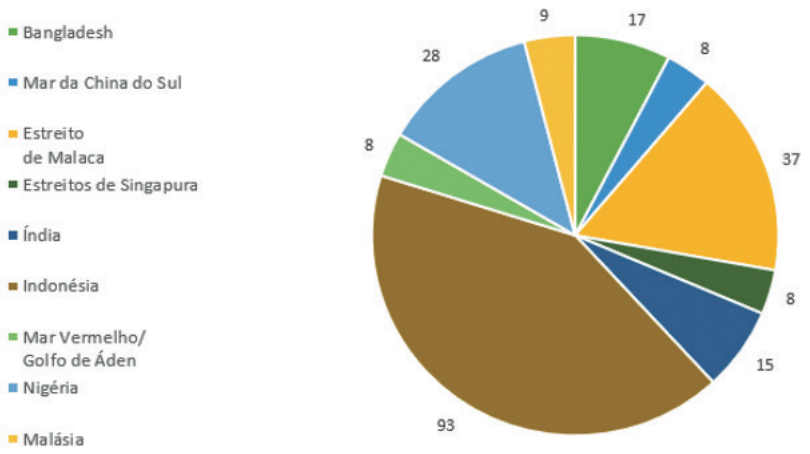

Figura 14 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2004.
Fonte: Adaptado a partir de IMB (2005).

Este primeiro período mostrou uma participação ativa de diversas estruturas ligadas ao comércio e transporte marítimo internacional, que fizeram eco da preocupação que as assolava e que resultava do aumento do número – e do grau de violência associado – de ações de pirataria e assalto armado no mar contra navios nos principais *hot spots* mundiais, particularmente os que existiam no Sudeste asiático. A partir de 2002, os ataques no Corno de África tornaram-se mais notados.

O IMB foi particularmente incisivo ao longo de todo este intervalo de tempo, já que amiúde apresentava os números da pirataria de uma forma

frontal e descomplexada, alertando, até, que muitos dos eventos ocorridos não eram sequer reportados pelos armadores e/ou operadores dos navio, que preferiam não publicitar os ataques com receio das repercussões negativas que viessem a ter ao nível das seguradoras e de futuros fretes.

Neste primeiro período, de 2000 a 2004, foram registados, pelo IMB, 1944 incidentes de pirataria, distribuídos de acordo com a Figura 15.

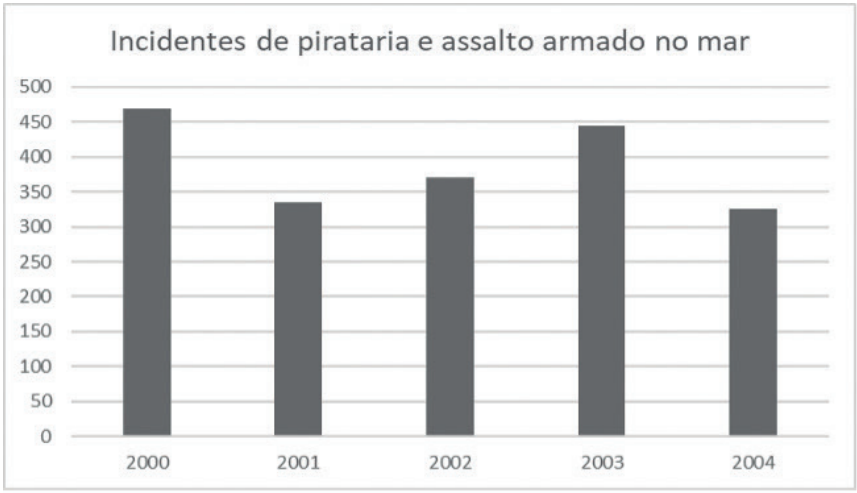

Figura 15 – Variação do nº de incidentes entre 2000 e 2004
Fonte: Adaptado a partir de IMB (2001), de IMB (2002), de IMB (2003), de IMB (2004) e de IMB (2005).

Nesta fase, foi sobretudo a segurança humana – principalmente das tripulações dos navios que transitavam pelas áreas de risco elevado – e a segurança económica – devido às implicações que poderia acarretar para o comércio e transporte marítimo internacional – que foram colocadas em causa pela pirataria e o assalto armado no mar contra navios nos principais *hot spots* mundiais, entre as quais o Corno de África.

2.1.2.2. Na afirmação da pirataria somali (2005 a 2007)

Embora o número de ataques de pirataria ao largo da Somália estivesse ainda aquém de outras regiões onde o fenómeno existia, a utilização frequente de armas de fogo elevava os níveis de violência para patamares até então não alcançados. Referia a BBC (2005a) que o sequestro, em junho de 2005, de um navio fretado pelo WFP – *MV Semlow* – que navegava do porto queniano de Mombaça para Bossaso, no Nordeste da Somália, chamou a atenção internacional

para o problema e levou mesmo aquela agência das Nações Unidas a reagir e a suspender todas as remessas de ajuda alimentar para a Somália devido à insegurança das suas águas. Este incidente despoletou, de igual modo, uma reação enérgica do IMB que referiu, a propósito, que "as águas [da costa] da Somália estavam entre as mais perigosas do mundo" (BBC, 2005a).

Em setembro de 2005, Jayant Abhyankar, do IMB, referiu-se ao problema da pirataria da Somália como sendo mesmo "o mais sério do mundo" e que isso era potenciado pelo facto de não haver um governo central nem, tão pouco, a aplicação efetiva da lei, o que tornava a região o local ideal para qualquer tipo de crime, principalmente marítimo (BBC, 2005b). Foi igualmente nesta altura que começou a ser avaliada a opção de navegar pela rota do Cabo da Boa Esperança, ao invés de seguir a rota do Canal do Suez. Num dos pratos da balança dos armadores e operadores estava o incremento da segurança. No outro estava o aumento significativo da duração das ligações entre o Golfo Pérsico (e o Sudeste da Ásia) e a Europa e América do Norte. Era, por conseguinte, uma "decisão comercial" que os operadores necessitavam de tomar, como referiu Abhyankar, acrescentando, embora, que o conselho do IMB para as companhias de navegação iria no sentido de "tomarem as suas decisões com base em avaliações pormenorizadas dos riscos existentes" (BBC, 2005b).

Os piratas somalis tinham nesta altura um alargado leque de potenciais alvos – praticamente tudo o que flutuava – desde embarcações de pesca a iates e a graneleiros, passando por navios de passageiros, de carga geral e petroleiros, com o intuito de roubarem objetos de valor ou de sequestrarem os próprios navios para pedirem o pagamento de avultados resgates pela sua libertação e das tripulações feitas reféns (ICC, 2005a). Mukundan reiterou o que antes tinha sido afirmado por outros responsáveis do IMB, como Abhyankar: a falta de um governo estável na Somália estava a contribuir para o incremento significativo das atividades de pirataria nas suas águas. Os senhores da guerra locais estavam "interessados em ganhar dinheiro acima de tudo" e o sequestro de navios mercantes provava ser um método muito conveniente para esse fim (ICC, 2005a).

A atividade de pirataria ao largo da Somália recrudesceu na segunda metade de 2005 (ICC, 2005b) e em novembro daquele ano voltaram a erguer-se diversas vozes no Reino Unido exigindo uma tomada de posição da ONU relativamente à pirataria internacional, depois de (mais) um violento ataque de piratas armados com lançadores de granadas e metralhadoras ao navio

de cruzeiro *Seabourn Spirit*, com cidadãos do Reino Unido, ao largo da costa da Somália, noticiou o *The Guardian*. O navio, ainda assim, incrementou a velocidade e logrou escapar. Na sequência deste ataque, porém, Andrew Livingston, do NUMAST, realçou a necessidade urgente da criação de uma força-tarefa naval, da ONU, para evitar a ameaça de "enorme perda de vidas ou, no caso de um navio-tanque ser atingido, de um desastre ambiental de proporções inimagináveis" (Booth, 2005). Segundo ainda o *The Guardian*, as águas internacionais no Corno de África eram patrulhadas de forma *ad hoc* por uma força-tarefa liderada pela marinha francesa, por vezes acompanhada por meios da *Royal Navy*. "Sempre dissemos que será necessário um incidente como este [do *Seabourn Spirit*] para que o problema receba a atenção séria que merece", afiançou Livingston (Booth, 2005).

Este incidente ocorreu a cerca de 100 milhas marítimas ao largo da costa Leste da Somália, uma distância que era considerada, na altura, suficientemente safa para evitar ataques de piratas, e teve eco enorme na generalidade da imprensa do Reino Unido, sobretudo por ter sido o primeiro ataque a um navio de cruzeiro de luxo e por ter envolvido 18 passageiros britânicos, entre os 302 (incluindo a tripulação) que se encontravam a bordo (BBC, 2005c). No entanto, e de acordo com o *The Guardian*, o ministro dos negócios estrangeiros, Lord Triesman, afirmara, em outubro do mesmo ano, que "um mandato da ONU para usar a força não abordaria as causas profundas do problema" (Booth, 2005). Seria necessário, por conseguinte, algo mais, dando a entender aquele responsável político que seria mandatório intervir em terra.

A crescente demanda por uma solução diferente, mais musculada, para fazer face ao problema da pirataria somali ganhou, todavia, novos contornos no final de 2005. O IMB relatou um aumento alarmante no número de ataques de piratas na costa Leste da Somália. A preocupação era evidente nas palavras de Mukundan, uma vez que decidiu apelar diretamente aos navios de guerra em missão na região para que ajudassem os navios mercantes sob ataque. "No mínimo", referiu, "podem impedir que os piratas levem os navios sequestrados para as águas da Somália", uma vez que, depois disso, "as chances de qualquer aplicação da lei são insignificantes". "A menos que sejam tomadas medidas internacionais contra os piratas", acrescentou Mukundan, "a Somália pode tornar-se um refúgio para criminosos que podem sentir-se encorajados a ampliar as suas atividades em toda a região" (ICC, 2005c). No final de 2005 tinham sido contabilizados 276 incidentes, dos quais 208 nos principais *hot spots* que a Figura 16 mostra.

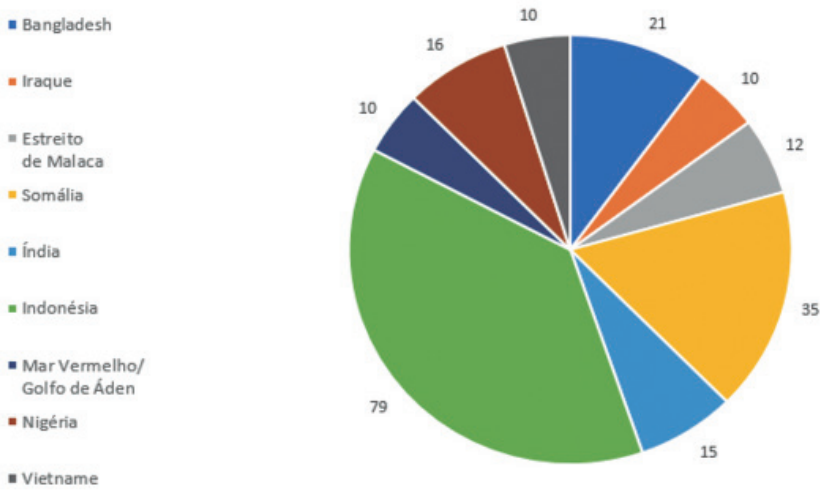

Figura 16 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2005
Fonte: Adaptado a partir de IMB (2006).

Surge pela primeira vez nesse lote a Somália, com 35 incidentes reportados, a que se juntaram mais dez ocorridos no Sul do Mar Vermelho e no GoA. A região do Corno de África atingiu, por conseguinte, nesse ano, 45 do total de eventos registados.

Porém, em resultado da ascensão da União das Cortes Islâmicas (UCI), o número de eventos de pirataria no do Corno de África, em 2006, desceu para menos de metade, relativamente a 2005, sobretudo na bacia da Somália, conforme evidencia a Figura 17.

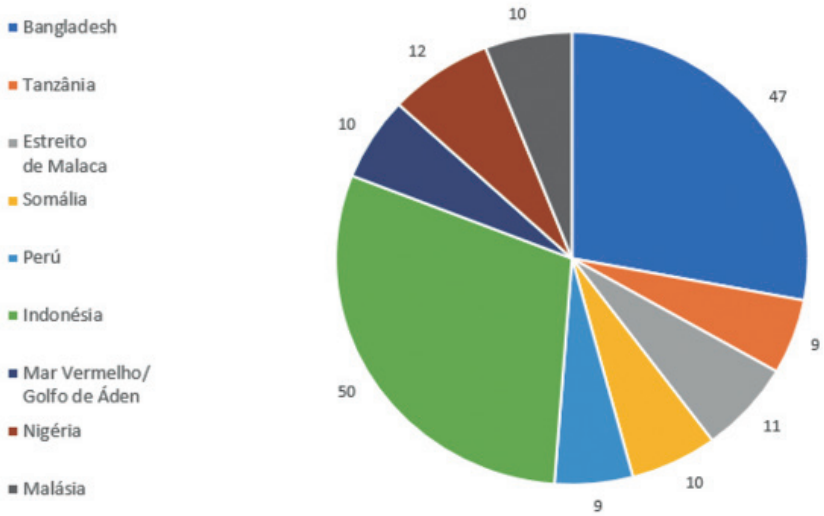

Figura 17 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2006
Fonte: Adaptado a partir de IMB (2007).

Depois desta acalmia em 2006, em particular na segunda metade do ano, o panorama alterou-se radicalmente a partir do início de 2007. A UCI foi expulsa do poder o que conduziu a um aumento súbito da pirataria. Os relatos mostravam que os ataques se tinham tornado mais violentos e eram concretizados a distâncias de costa sucessivamente superiores. Também os navios fretados pelo WFP voltaram a constar nos alvos dos piratas. O *MV Rozen*, por exemplo, foi atacado na costa Nordeste da Somália, em fevereiro de 2007, e mantido em poder dos piratas, juntamente com todos os tripulantes, por 34 dias. O *MV Mariam Queen* tinha sido sequestrado escassas duas semanas antes e sido conduzido para Hobiyo, um conhecido santuário pirata, acabando por ser libertado em 27 de maio (ICC, 2007b).

A diretora executiva do WFP, Josette Sheeran, em maio de 2007, na sequência desses ataques contra navios fretados pelo programa e que transportavam ajuda alimentar para as populações da Somália, exortou a comunidade internacional a colaborar ativamente na proteção da navegação mercante. Esse apelo viria a ter um desfecho favorável já que em novembro desse ano foi possível passar a dispor de navios militares, designadamente da marinha francesa, para escoltarem navios fretados pelo WFP em trânsito do porto de Mombaça, no Quénia, para diversos portos da Somália (WFP, 2007).

Por ocasião da sexta conferência trianual sobre pirataria e segurança marítima realizada na Malásia, em Kuala Lumpur, Mukundan declarou que aquele evento internacional permitia que os principais atores das áreas policiais, das políticas marítimas e do transporte comercial se concentrassem em enfrentar os desafios comuns em relação à pirataria e à segurança (ICC, 2007c). Referiu, ainda, Mukundan, que na ausência de qualquer aplicação da lei na Somália, as únicas forças capazes de ajudar os navios sob ataque eram as unidades navais de marinhas que operavam naqueles espaços marítimos. Terminou a sua intervenção referindo que "se os atos de pirataria continuarem sem controlo, o transporte comercial nessa região [Corno de África] ficará seriamente ameaçado" (ICC, 2007d).

O ano de 2007 foi, de facto, marcante. Em junho tinha sido registado um ataque a um navio mercante que navegava a uma impressionante distância de 315 milhas marítimas da costa somali (ICC, 2007e). Comentando as mudanças políticas necessárias para reduzir a pirataria na região, Mukundan declarou: "O IMB congratula-se com os esforços da Organização Marítima Internacional para encaminhar essa questão [da pirataria somali] ao Conselho de Segurança das Nações Unidas" (ICC, 2007e). Caustico, Mukudan asseverou ainda que "somente quando os piratas perceberem que não podem mais ganhar dinheiro apreendendo navios é que veremos uma redução no número de ataques" (ICC, 2007e). Mas o facto é que o número de sequestros de navios aumentou francamente depois disso. De acordo com o IMB, no final de 2007 a região do Corno de África era já o *hot spot* com maior número de eventos de pirataria registados, conforme mostra a Figura 18, com 44 incidentes (Somália - 31 e GoA / Mar Vermelho - 13), embora a Nigéria e a Indonésia se aproximassem.

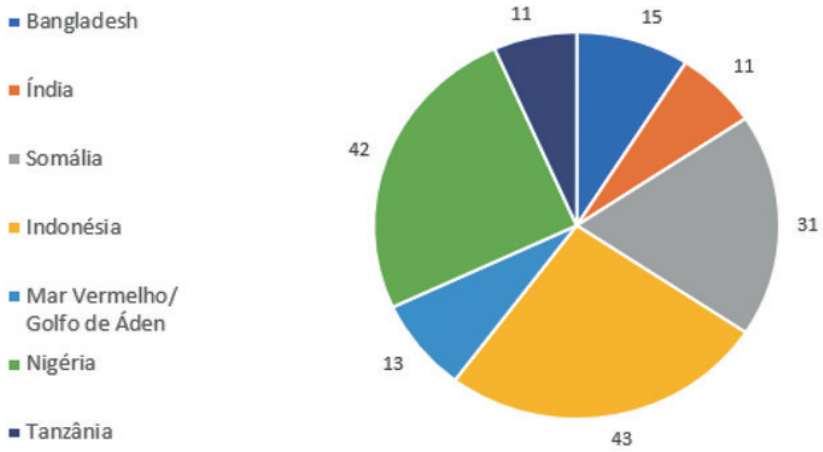

Figura 18 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2007
Fonte: Adaptado a partir de IMB (2008).

Este segundo período coincidiu com o incremento gradual do peso da pirataria somali no total de eventos em todo o mundo. Até aqui a utilização de meios navais era feita de forma *ad hoc*. Não havia qualquer operação internacional planeada e os navios de guerra eram utilizados em escoltas pontuais de navios mercantes fretados pelo WFP e em ações de disrupção de pirataria numa base de oportunidade.

À insegurança humana de tripulantes de navios mercantes, juntava-se agora a que poderia resultar da interrupção de ajuda humanitária às populações da Somália que dela dependiam para sobreviverem. E à insegurança económica que poderia advir do facto do transporte marítimo internacional naquela região poder ser posto em causa, somava-se nesta altura a potencial insegurança ambiental que poderia sobrevir de desastres provocados por ataques aos inúmeros navios de transporte de petróleo e de produtos derivados que frequentemente demandavam aquelas águas.

Neste segundo período, compreendendo os anos de 2005 a 2007, o IMB contabilizou 778 incidentes envolvendo piratas, que a Figura 19 documenta. O ano de 2007 é, inequivocamente, o ano que marca a mudança do fenómeno da pirataria somali. Como a seguir mostramos, a frequência do número de ataques de piratas na região do Corno de África cresceu depois disso quase exponencialmente, até 2009, mantendo-se em valores extraordinariamente elevados até 2011, invertendo a tendência depois disso.

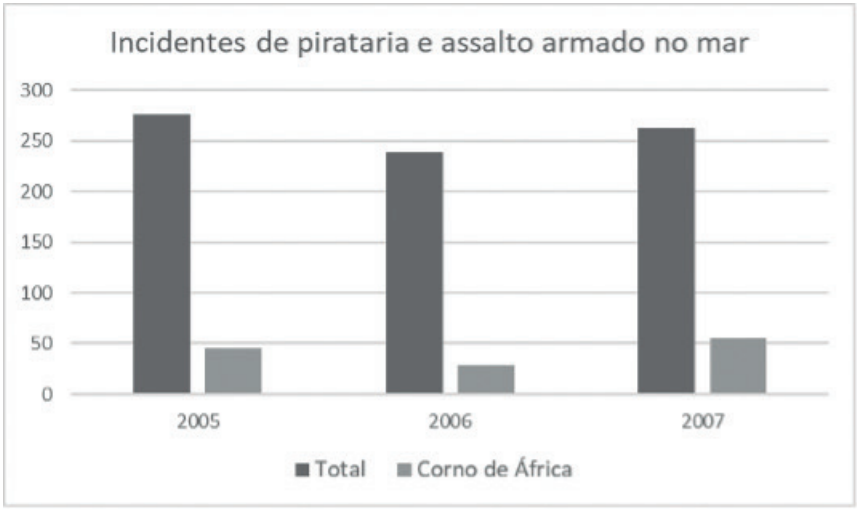

Figura 19 – Incidentes de pirataria/assalto armado no mar entre 2005 e 2007
Fonte: Adaptado a partir de IMB (2006), de IMB (2007) e de IMB (2008).

2.1.2.3 Nos anos de ouro da pirataria somali (2008 a 2011)

Alguns autores, como Chalk, Smallman e Burger (2009), consideraram que a pirataria somali não era, *per se*, uma grande ameaça económica[81]. No que diz respeito às companhias de navegação, o principal ónus económico imposto pela pirataria resultava, sobretudo, do aumento dos prémios de seguros, embora fossem as empresas menores que estivessem mais expostas, razão que poderá estar na origem de um número real de incidentes bem maior do que os que foram amplamente publicitados[82] (Chalk, Smallman, & Burger, 2009). Pelo contrário, o estímulo principal à ação contra a pirataria foi, segundo aqueles autores, político[83]. Países como a França, Índia, China e Rússia só se

[81] Embora tivesse impacto económico direto em termos de fraudes, cargas roubadas e viagens atrasadas, podendo mesmo afetar a capacidade comercial de alguns Estado ribeirinhos. Segundo Peter Chalk (2009), o custo total anual estimado da pirataria para a indústria marítima poderia atingir, no máximo, os 16 biliões de dólares norte-americanos. Todavia, o número real era muito mais elevado, se fossem contabilizados os custos indiretos relacionados com a implementação dos esforços de mitigação do fenómeno, designadamente o emprego do instrumento militar.

[82] A este propósito referiu-se, de igual modo, Pottengal Mukundan, quando afirmou que "apesar dos nossos esforços [do IMB] de amplo alcance para reunir e estudar atos de pirataria, um número significativo de ataques continua sem denúncia" (ICC, 2008b).

[83] No mesmo sentido se pronunciou Donald Puchala (2005, p. 13) quando referiu que a "decisão de suprimir [a pirataria] […] é política, tomada nos mais altos escalões do governo e motivada por intensa pressão do comércio marítimo" quando são colocados em causa os seus interesses económicos.

envolveram quando navios arvorando os seus pavilhões foram atacados. O Governo norte--americano, por exemplo, foi compelido a tomar medidas após o sequestro do navio *Sirius Star*[84], quando os líderes do fórum da Cooperação Económica Ásia--Pacífico instaram a então Secretária de Estado Condoleezza Rice a intervir para resolver o impasse.

A pressão internacional tornou-se ainda mais acentuada após o ataque ao navio *Faina*, registado na Ucrânia, que transportava armamento e material de guerra, sobressaindo os 33 carros de combate de fabrico russo. Foi sequestrado em setembro de 2008 e permaneceu sob controlo dos piratas durante cinco meses, até ser libertado após pagamento de um avultado resgate[85]. Este sequestro causou apreensão generalizada, já que chegou a temer-se que as armas pudessem vir a ter como destino grupos insurgentes islâmicos que lutavam na Somália.

Estes dois incidentes, ocorridos em 2008, assumiram grande visibilidade internacional pela ampla divulgação feita pela comunicação social e atraíram a atenção da comunidade internacional. Para muitos cidadãos comuns, permitir que grupos de piratas armados operassem livremente na região do Corno de África com aparente impunidade, simplesmente não era opção (Chalk, Smallman, & Burger, 2009).

No mesmo sentido se pronunciou Patrick Lennox (2008, p. 10), referindo que "aqueles dois ataques [aos navios *Sirius Star* e *Faina*] de alto perfil levaram a uma série de novos conhecimentos sobre a pirataria somali". Primeiro porque já não eram pequenos grupos de maltrapilhos e empobrecidos somalis que a comunidade internacional enfrentava, uma vez que era claro que "os piratas estavam a utilizar espiões estrategicamente localizados em portos, como Jebbel Ali, no Dubai, para emitirem alertas sobre alvos mais promissores". Depois porque melhoraram as suas capacidades próprias em termos de material, treino e táticas utilizadas nos ataques. Faziam uso, finalmente, de "negociadores e porta-vozes, de consultores e financiadores, de coordenadores de logística e fornecedores e de uma ampla rede de lavagem de dinheiro que empregava membros da diáspora Somali" espalhados pelos diferentes continentes.

[84] Superpetroleiro saudita com 300 metros de comprimento, tomado por piratas a 450 milhas a Sudeste do porto queniano de Mombaça, em novembro de 2008, tendo os 25 membros da tripulação, incluindo dois britânicos, sido feitos reféns. O navio transportava dois milhões de barris de petróleo bruto e foi libertado após pagamento de cerca de 3 milhões de dólares norte-americanos (Adetunji, 2009).

[85] Cerca de 3,2 milhões de dólares norte-americanos (Jones & McGreal, 2009).

A rede incluía "figuras que detinham o poder político em Puntland" (Lennox, 2008, p. 10). Um alegado líder pirata, citado por David McKenzie, da CNN, referiu que funcionários do governo da Puntlândia eram financiadores da pirataria na região sendo recompensados, pelo seu apoio, com 30% do espólio recebido dos pagamentos de resgates (McKenzie, 2008).

E no ano de 2008, assiste-se, de facto, à subida vertiginosa do número de eventos de pirataria e assalto armado ao largo das costas Norte e Leste da Somália, em que mais de metade dos ataques, de acordo com o IMB, ocorreram já nesta região, conforme é visível na Figura 20 (onde estão identificados 216 eventos ocorridos mos principais *hot spots* desse ano). Os grupos de piratas oriundos da Somália foram responsáveis, em concreto, por 125 de 293 ataques reportados nesse ano em todo o mundo.

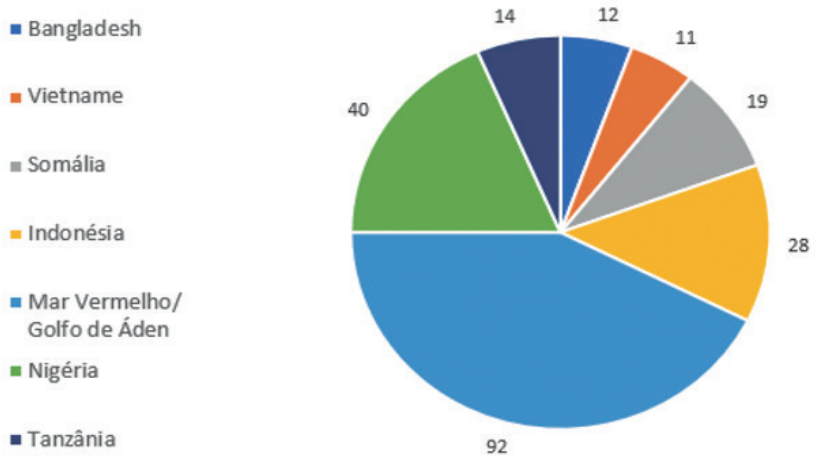

Figura 20 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2008
Fonte: Adaptado a partir de IMB (2009).

Em setembro de 2008, um comunicado conjunto de diversos armadores e operadores representantes da indústria marítima internacional (entre os quais a BIMCO, ICS[86], INTERCARGO[87], INTERTANKO[88] e a ITF[89]) aludiu à "resposta desadequada dos governos e das suas forças navais" para lidarem

[86] Acrónimo que significa *International Chamber of Shipping*.
[87] Acrónimo que significa *International Association of Dry Cargo Shipowners*.
[88] Acrónimo que significa *International Association of Independent Tanker Owners*.
[89] Acrónimo que significa *International Transport Workers' Federation*.

com o fenómeno da pirataria ao largo da costa da Somália, concluindo que isso era "inaceitável" (INTERTANKO, 2008a). O mesmo comunicado, referiu que "se aeronaves civis fossem sequestradas diariamente, a resposta dos governos seria muito diferente". No entanto, "os navios, que são a força vital da economia global, estão, aparentemente, longe da vista e do coração". Concluiu o comunicado que "esta aparente indiferença pela vida dos marinheiros e pelas consequências para a sociedade em geral é simplesmente inaceitável" e exortou os governos a empenharem os meios necessários na região, no mais curto espaço de tempo possível, para intervirem, de forma robusta, contra qualquer ato de pirataria.

No mesmo ano, no início de novembro, os representantes da indústria marítima internacional antes referidos, a que se juntaram mais duas associações, a ISF[90] e a InterManager[91], publicaram uma "carta aberta a todos os governos, individual e coletivamente, através das Nações Unidas, para fazerem tudo o que estivesse ao seu alcance para conter o estado de completa ilegalidade e restaurar a segurança da navegação no GoA" (INTERTANKO, 2008b). Reafirmaram que a CNUDM impunha aos seus signatários a obrigação de fazerem tudo o que estivesse ao seu alcance para preservar o uso seguro do alto mar e concluíram com a necessidade de uma ação imediata e decisiva para atingir o coração dos grupos armados organizados que ali operavam com total impunidade. Para isso, exortaram os governos a empenharem meios navais e aéreos em número tal que permitisse adequada vigilância de toda a região. Finalmente, salientaram a necessidade de se estabelecer uma jurisdição legal para levar os prevaricadores à justiça, com condenação e punição subsequentes, instando, uma vez mais, os Estados a revisitarem e alterarem as legislações nacionais para incluírem o crime de pirataria, nos termos da SUA *Convention* (INTERTANKO, 2008b).

No final de novembro de 2008, a INTERTANKO veio publicamente apoiar os inúmeros operadores de petroleiros que declararam ser sua intenção evitar os espaços marítimos ao largo da costa Leste da Somália e no GoA, navegando, em alternativa, pela rota do Cabo da Boa Esperança e a leste da ilha de Madagáscar. Reiterou a continuada preocupação com a segurança dos marítimos e com a falta de proteção naval eficaz. Terminou o comunicado sublinhando que "é necessária a ação imediata dos governos para proteger estas rotas comerciais vitais", através

[90] Acrónimo que significa *International Shipping Federation*.
[91] Sigla da *International Trade Association for the Ship Management Industry*.

de "um maior apoio militar e um mandato claro para perseguir e deter os piratas e levá-los a julgamento" (INTERTANKO, 2008c).

Em fevereiro de 2009, a *World Shipping Council* (WSC)[92] referiu numa comunicação apresentada ao *Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation*[93], a propósito do ponto de situação da pirataria marítima, que os ataques de piratas a navios mercantes em trânsito na região do GoA representavam uma séria ameaça ao comércio global, às vidas dos marítimos de muitas nações e à liberdade dos mares. Considerou, ainda, que "a solução para o problema que emergiu nas águas da Somália exigiria esforços coordenados e sustentados por parte dos EUA, da UE, da ONU, de outras nações e da indústria marítima" para "proteger e prevenir os navios de serem sequestrados" e, ao mesmo tempo, "abordar as causas profundas da pirataria na região", única forma que poderia levar à irradicação do fenómeno (Koch, 2009, p. 8).

Em mais um comunicado do diretor marítimo da INTERTANKO, Howard Snaith, de 3 de julho de 2009, é referido que "pese embora as forças navais estivessem a lidar com os sintomas do problema da pirataria, as suas causas profundas podiam ser encontradas em terra, na ausência de um governo forte e estável na Somália". Enquanto estas causas permanecerem sem solução, referiu que o risco era aceitável para os piratas, face aos potenciais proveitos desta atividade. Concluiu Snaith afirmando esperar que "a proteção naval existente no GoA e ao largo da costa Leste da Somália continue por tempo considerável" (INTERTANKO, 2009).

Os dados do IMB mostram, no final de 2009, um impressionante número de 211 eventos de pirataria no Corno de África (Somália, GoA e Mar Vermelho), sobretudo quando comparado com os demais *hot spots* da pirataria marítima nesse ano, com um total de 287 eventos (Figura 21). Em termos globais, em 2009 ocorreram 406 incidentes.

[92] Associação comercial que representa a Indústria Internacional de Transporte Marítimo Regular.
[93] Que tem jurisdição sobre a guarda costeira dos EUA.

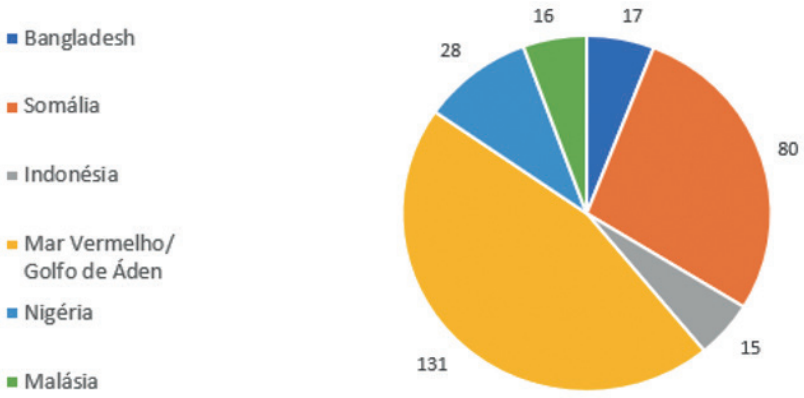

Figura 21 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2009
Fonte: Adaptado a partir de IMB (2010).

Os ataques afetavam nesta altura todas as rotas comerciais do Golfo Pérsico ao Cabo da Boa Esperança. Esta área representava, segundo a ICC, mais de 60% de todo o tráfego marítimo no Norte do Oceano Índico (ICC, 2010a). Endurecendo o discurso, referiu a ICC que considerava inaceitável que tais atividades violentas continuassem a causar perturbações no comércio internacional e, mais importante, a ameaçar a vida de milhares de marítimos diariamente. A proteção do transporte marítimo contra a pirataria – independentemente do Estado de bandeira do navio ou da nacionalidade da tripulação – era uma responsabilidade clara dos governos, de acordo com a CNUDM. O comunicado termina com o apelo aos Estados para incrementarem a proteção da navegação mercante no Corno de África e no Norte do Oceano Índico (ICC, 2010a).

Mas é em 2010 que são alcançados os valores mais elevados de eventos de pirataria naquela região. Segundo a ICC, só nos primeiros nove meses desse ano, 35 dos 39 sequestros de navios em todo o mundo ocorreram naquela região. Os números mostraram ainda que nesse período os piratas abordaram 128 navios. Outros 70 navios relataram ataques não concretizados. Os piratas executaram um membro de uma tripulação, feriram outros 27 e fizeram 773 reféns (ICC, 2010b). Referiu Mukundan que a presença naval continuava a ser vital para o controlo da pirataria na região (ICC, 2010b). O ano termina com 445 incidentes de pirataria reportados em todo o mundo. A Figura 22 mostra os 330 que ocorreram nos *hot spots* mais relevantes nesse ano.

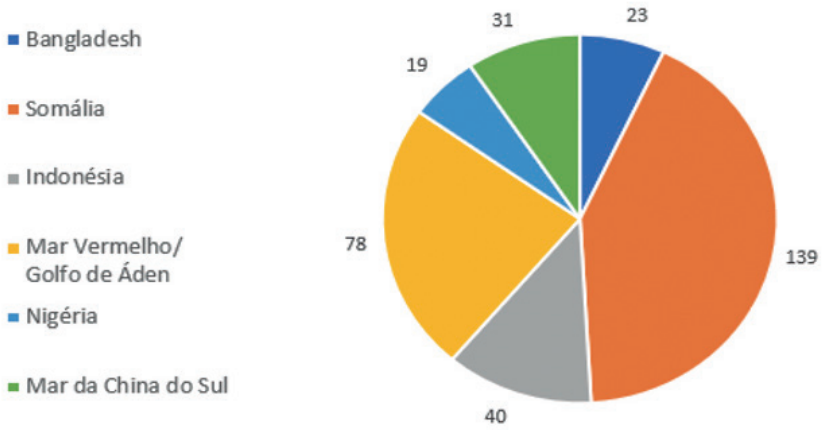

Figura 22 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2010
Fonte: Adaptado a partir de IMB (2011).

Em novo comunicado, de 18 de maio de 2011, a ICC referiu que diversos armadores e associações comerciais representantes da indústria marítima de todo o mundo tinham vindo a pressionar insistentemente os governos a tomarem medidas imediatas contra a pirataria somali. Consideraram essas associações que verdadeiramente pouco importaria tomar ações no mar se, em simultâneo, nenhuma assistência ao desenvolvimento fosse disponibilizada em terra, designadamente ao nível das infraestruturas administrativas e de governança. O comunicado foi assinado pelo *chairman* da ICC e pelos presidentes de algumas das mais relevantes associações do transporte e comércio marítimo internacional – como a BIMCO, a INTERTANKO, a MAERSK, a WSC ou a *Asian Shippers' Council*, entre muitas outras – (ICC, 2011).

No final de 2011, o IMB tinha contabilizado 439 incidentes de pirataria em todo o mundo, sendo que cerca de 75% deles tinham ocorrido nos *hot spots* mais relevantes que a Figura 23 evidencia.

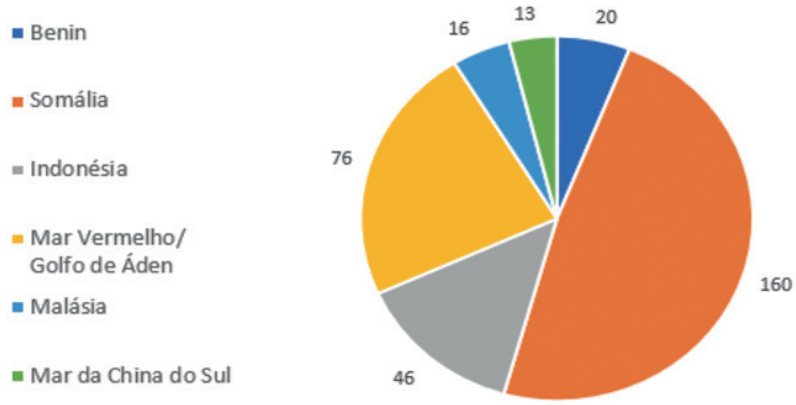

Figura 23 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2011
Fonte: Adaptado a partir de IMB (2012).

O terceiro período coincidiu com o aumento inusitado de atos de pirataria no Corno de África a partir de 2008 e a sua manutenção em valores extraordinariamente elevados nos anos seguintes (até ao final 2011). A partir de 2012 houve, porém, um decréscimo acentuado do número de ataques (Figura 24).

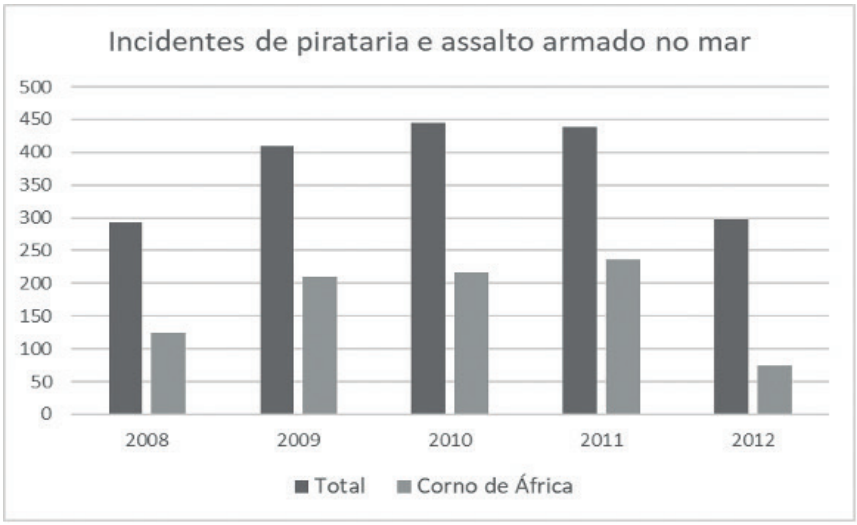

Figura 24 – Incidentes de pirataria / assalto armado no mar entre 2008 e 2012
Fonte: Adaptado a partir de IMB (2009), de IMB (2010), de IMB (2011), de IMB (2012) e de IMB (2013).

As intervenções nos primeiros anos do presente século das associações ligadas ao comércio e transporte marítimo internacional junto da IMO, procurando influenciar as suas decisões, eram agora francamente mais abrangentes. O impensável número de incidentes e a extrema violência que os perpetradores somalis empregavam nos ataques, a par dos resultados da intervenção militar aquém do esperado nestes primeiros anos após a emissão das resoluções do CSNU, de 2008, levaram à radicalização dos seus "atos de fala" com o propósito claro de influenciar uma das mais relevantes "audiências", a opinião pública internacional. Outra relevante "audiência" que a indústria marítima procurou alcançar foram os grandes grupos de comunicação social internacionais que passaram a estar mais disponíveis para o fenómeno da pirataria somali, muito se tendo ficado a dever à brutalidade de inúmeros ataques. O que também neste período esteve em causa foram os "objetos de referência" que transitaram do período anterior, sobretudo as vidas humanas dos tripulantes dos navios atacados, a liberdade de navegação naqueles espaços marítimos e a economia global que estava profundamente dependente da navegação mercante – a sua força vital – a que se somaram as vidas humanas de milhões de somalis que necessitavam da ajuda disponibilizada pelo WFP, transportada por via marítima, para sobreviverem.

2.2. A intervenção do Conselho de Segurança das Nações Unidas

O recrudescimento da pirataria somali foi sendo acompanhado pelo CSNU pelo menos desde 2005. De facto, foi a 14 de julho desse ano que o Presidente do Conselho emitiu uma declaração a condenar o sequestro de um navio nas águas da Somália, que havia sido fretado pelo WFP e que transportava ajuda alimentar para as vítimas do tsunami que em 26 de dezembro de 2004 se havia abatido sobre a região (President of the Security Council, 2005a). Em 9 de novembro do mesmo ano, emitiu uma nova declaração na qual reiterou grande preocupação com os crescentes sequestros de navios na costa da Somália, em particular os que transportavam ajuda humanitária para a Somália (President of the Security Council, 2005b).

Este subcapítulo pretende analisar a intervenção do CSNU no controlo do fenómeno da pirataria no Corno de África, nos primeiros anos do presente século.

2.2.1. Resolução 1801

O ano de 2008 ficou marcado por um crescimento muito significativo do número de incidentes de pirataria no Corno de África, guindando-o à posição da região do globo com o maior número de ataques. A Figura 25 permite visualizar o volume de eventos nesse ano, nos locais onde foram registados pelo menos cinco ocorrências. Na região do Corno de África (Sul do Mar Vermelho, GoA, bacia da Somália e Norte da Tanzânia) ocorreram 125 incidentes, o que equivaleu a um aumento de mais de 200%, quando comparado com o resultado apurado em 2007, em que tinham sido registados apenas 55.

Figura 25 – Incidentes de pirataria/assalto armado no mar a nível global em 2008
Fonte: Adaptado a partir de IMB (2009).

A primeira resolução do CSNU de 2008 (1801, de 20 de fevereiro), cinge-se ao incentivo aos Estados-membros com meios militares nas águas e espaços aéreos internacionais adjacentes à costa da Somália a estarem atentos e a tomarem as medidas adequadas para proteção da navegação mercante, em particular a dedicada ao transporte de ajuda humanitária, em conformidade com o direito internacional (UNSC, 2008a).

2.2.2. Resolução 1814

Mais tarde, em 15 de maio de 2008, o CSNU expressou, de novo, preocupação com o agravamento da situação humanitária na Somália e as contínuas dificuldades para as organizações humanitárias aí operarem e considerou que a situação no país continuava a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacional na região. Assim, e ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, emitiu a resolução 1814 na qual apelou a que mais Estados e organizações regionais, em estreita coordenação entre si e a pedido do Governo Federal de Transição (TFG[94]) somali, tomassem as medidas necessárias para proteção dos navios envolvidos no transporte de ajuda humanitária à Somália (UNSC, 2008b). Esta resolução evidenciava uma preocupação do CSNU com a segurança da navegação mercante fretada pelo WFP.

2.2.3. Resolução 1816

Em 2 de junho de 2008, o CSNU lembrou que a CNUDM fornecia princípios orientadores para a cooperação na repressão da pirataria no AM ou em outro lugar fora da jurisdição de qualquer Estado. Por outro lado, condenou, com veemência, os repetidos ataques e sequestros de navios ao largo da costa da Somália, incluindo os fretados pelo WFP, e alertou para o sério impacto destes incidentes na entrega rápida, segura e eficaz de ajuda alimentar ao povo somali e para os graves perigos que representavam tais ataques para os navios civis em trânsito pela região.

Assim, tendo em consideração a situação de crise na Somália e a falta de capacidade do TFG para interditar os grupos de piratas ativos ou para patrulhar e proteger as rotas marítimas internacionais ao largo da Somália ou, sequer, as suas águas territoriais, e considerando ainda que os incidentes de pirataria e assalto armado contra navios nas águas territoriais da Somália e no AM agravam a situação no país, o que que continuava a constituir uma ameaça para a paz e segurança internacional na região, decidiu o CSNU, uma vez mais ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, emitir a resolução 1816 (UNSC, 2008c) nos seguintes termos:

- Instou os Estados com meios militares na região do Corno de África a aumentarem e coordenarem os seus esforços, em cooperação com o TFG;
- Exortou os Estados a cooperarem com a IMO e com organizações

[94] Acrónimo que significa *Transitional Federal Government*.

regionais, e a partilharem informação e prestarem assistência a navios atacados;
- Exortou Estados e organizações a disponibilizarem assistência técnica à Somália e aos Estados vizinhos para incrementarem as suas capacidades de combate à pirataria e assalto armado no mar;
- Decidiu autorizar, por um período de seis meses, os Estados, em cooperação com o TFG, a empenharem meios militares no MT da Somália, com o objetivo de reprimir atos de pirataria e assalto armado no mar;
- Exortou os diferentes Estados – de bandeira dos navios atacados, costeiros daquela região do Oceano Índico Ocidental e de nacionalidade das vítimas – a cooperarem na investigação contra perpetradores de atos de pirataria.

Esta resolução foi inequivocamente direcionada para o fenómeno da pirataria marítima no Corno de África e incluiu novas medidas, algumas das quais francamente mais robustas, entre elas a autorização para o empenhamento de meios militares nas águas territoriais da Somália para perseguição de grupos envolvidos em ataques a navios civis em trânsito pela região.

2.2.4. Resolução 1838

Em 7 de outubro de 2008, o CSNU mostrou, uma vez mais, preocupação com a recente multiplicação de atos de pirataria e de assalto armado no mar contra navios ao largo da costa da Somália e com a grave ameaça que isso representava para a entrega segura de ajuda humanitária às populações somalis, para a navegação internacional e para a segurança das rotas marítimas comerciais globais. Por outro lado, o CSNU mostrou apreensão com os ataques cada vez mais violentos, conduzidos a maiores distâncias de costa, usando recursos de longo alcance – como navios-mãe – e demonstrando organização e métodos de ataque francamente mais sofisticados. De acordo com relatórios humanitários recebidos, o CSNU referiu que cerca de três milhões e meio de somalis dependiam de ajuda alimentar externa e os contratantes do WFP não entregariam esses bens de primeira necessidade à Somália sem escoltas de navios militares.

Nestas circunstâncias, e considerando que os incidentes de pirataria e assalto armado contra navios nas águas territoriais da Somália e no alto mar continuavam a constituir uma ameaça contra a paz e a segurança internacional

na região, o CSNU decidiu emitir, de novo ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, a resolução 1838 (UNSC, 2008d), na qual exortou:

- Os Estados a participarem ativamente na luta contra a pirataria no AM ao largo da costa da Somália, destacando mais meios militares para a região;
- Os Estados cujos meios já operavam naqueles espaços marítimos a usarem todos os mecanismos necessários, em conformidade com o direito internacional, para repressão de atos de pirataria;
- Os Estados e as organizações regionais, em linha com as disposições da resolução 1814 (2008b), a continuarem a tomar medidas para proteger os navios do WFP.

O enfoque desta resolução foi, uma vez mais, a preservação da ajuda humanitária às populações somalis e a segurança das rotas marítimas comerciais que cruzam os espaços do Corno de África. A pirataria somali permanecia, pois, no entender do CSNU, como forte ameaça à paz e à segurança internacional na região.

2.2.5. Resolução 1846

Em 2 de dezembro de 2008, o CSNU enfatizou que a paz e a estabilidade na Somália, o fortalecimento das instituições do Estado, o desenvolvimento económico e social e o respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de direito eram condições *sine qua non* para a erradicação total da pirataria e do assalto armado no mar ao largo da Somália. Nestas circunstâncias, e reiterando que estes atos criminosos constituíam uma ameaça grave para a paz e a segurança internacional na região, decidiu emitir a resolução 1846 (UNSC, 2008e), de novo ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, na qual exortou os Estados:

- Em cooperação com a indústria marítima, a indústria seguradora e a IMO, a disponibilizarem aos navios com os seus pavilhões orientações adequadas sobre técnicas de evasão e medidas defensivas a serem implementadas durante o trânsito pelas águas da costa da Somália;
- Em conjunto com organizações regionais a partilharem informação entre si, com a IMO, com a indústria marítima e com o TFG;
- A juntarem-se aos que já tinham decidido aderir ao esforço comum de combate daquele fenómeno, destacando navios e aeronaves militares para o Corno de África;

– A incrementarem a cooperação no apoio às vítimas e na investigação e ação penal contra presumíveis piratas.

Esta resolução recupera quase integralmente o que as anteriores evidenciaram acerca do fenómeno da pirataria no Corno de África. A manifesta incapacidade do TFG lidar com esta ameaça nas suas águas – e a partir do seu território – levou a que o CSNU intensificasse a sua ação no sentido de ver reforçado o empenhamento do IM de mais Estados naqueles espaços marítimos.

2.2.6. Resolução 1851

Em nova sessão realizada no mesmo mês de dezembro, agora no dia 15, o CSNU mostrou-se preocupado com o aumento dramático dos incidentes de pirataria e assalto armado no mar ao largo da Somália nos últimos seis meses de 2008, observando, ainda, que os ataques eram agora mais sofisticados e ousados, alguns dos quais realizados a distâncias de costa verdadeiramente notáveis.

Saudou o lançamento da operação Atalanta, da UE, bem como os esforços da NATO e de diversos Estados agindo individualmente, ainda que em cooperação com o TFG, para suprimirem a pirataria na região do Corno de África. Observou, com preocupação, que as legislações nacionais transmitiam pouca clareza sobre o que fazer com os presumíveis piratas detidos e tinham impedido uma ação internacional mais robusta e, em alguns casos, conduziram mesmo levado à libertação de prevaricadores sem enfrentarem a justiça. Todavia, enfatizou que a Convenção SUA previa que as partes criassem infrações criminais, estabelecessem a jurisdição e aceitassem a entrega de pessoas responsáveis ou suspeitas de apreenderem ou exercerem o controlo de um navio pela força, ou ameaça de força, ou por qualquer outra forma de intimidação. Assim, o CSNU emitiu, em 15 de dezembro, a resolução 1851 (UNSC, 2008f), mais uma vez ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, na qual exortou:

– Os Estados e as organizações regionais envolvidas no combate à pirataria no Corno de África a celebrarem acordos com países dispostos a assumirem a custódia de piratas, em particular daquela região;
– Todos os atores envolvidos no combate ao fenómeno da pirataria ao largo da costa da Somália a considerarem a criação de um centro regional para coordenar a partilha da informação referente ao domínio marítimo;
– Os Estados a apoiarem o TFG no incremento da sua capacidade para

levar à justiça todos os que utilizavam o território somali para planear, facilitar ou conduzir atos de pirataria e assalto armado no mar.

Esta foi derradeira resolução de 2008, um ano que marcou, de forma indelével, a evolução extremamente significativa da pirataria e assalto armado no mar contra navios na região do Corno de África. A audácia, o número crescente de ataques dos piratas somalis e a violência associada, praticada contra navios civis e as suas tripulações, estiveram na base da preocupação do CSNU, já que punham em causa a segurança humana (de marítimos e de passageiros dos navios civis em trânsito e de todos os que viviam do mar), das populações somalis necessitadas de ajuda alimentar (que podia ser inviabilizada com os ataques a navios fretados pelo WFP) e a liberdade de navegação (o que, no limite, poderia inviabilizar o próprio transporte marítimo internacional na região). Esta resolução reconheceu, finalmente, que muito mais teria que ser feito ao nível da acusação e eventual punição dos perpetradores de atos de pirataria e assalto armado no mar naqueles espaços marítimos do Oceano Índico Ocidental.

2.3. A pirataria somali como problema de segurança internacional

Pretendemos neste novo subcapítulo identificar o que levou a pirataria marítima somali contemporânea a emergir de simples questão de segurança regional, no Corno de África, a problema de segurança internacional.

Assim, importa ter presente que para Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 21) um problema de segurança ocorre quando "uma questão é apresentada como uma ameaça existencial a um determinado objeto de referência. Partindo do pressuposto de Buzan, Wæver e Wilde (1998, pp. 21-22) de que "[uma] ameaça existencial só pode ser entendida em relação ao caráter particular do objeto de referência em questão" e que "a qualidade essencial [de uma ameaça existencial] variará muito entre os diferentes setores e níveis de análise", importa começar por examinar que tipos de ameaças foram assumidas pela pirataria somali no dealbar do presente século.

Por fim, iremos abordar que tipo de securitização foi alcançada na região do Corno de África que levou à mobilização de Estados e organizações internacionais e que legitimaram o uso da força para fazer face ao fenómeno da pirataria somali.

2.3.1. A nova agenda de segurança *versus* a pirataria somali

Em linha com a estrutura de análise dos estudos de segurança definida por Buzan, Wæver e Wilde (1998), importa, pois, começar por identificar que setores foram influenciados pela pirataria somali contemporânea. Nestas circunstâncias, as secções seguintes evidenciam a influência daquele fenómeno na região do Corno de África, em áreas tão sensíveis como o transporte marítimo, em particular de energia, a liberdade de navegação nos espaços marítimos, a segurança dos tripulantes de navios civis, o fornecimento de ajuda humanitária às populações somalis carenciadas e potenciais catástrofes ambientais resultantes de derrames de petróleo e produtos derivados.

2.3.1.1. Transporte marítimo internacional de energia

Peter Chalk, em 4 de fevereiro de 2009, perante a Comissão de Transportes e Infraestruturas da Subcomissão da Guarda Costeira e Transporte Marítimo da Câmara dos Representantes dos Estados Unidos, considerou que a pirataria era tradicionalmente alimentada por dois fatores que, quando considerados em conjunto, forneciam uma gama quase ilimitada de apetecíveis alvos: o enorme volume de carga comercial que se movia pelos espaços marítimos; e a necessidade de os navios transitarem através de *chokepoints*. Estes pontos de estrangulamento assumem-se como uma parte crítica da segurança energética global (Chalk, 2009, p. 2).

Segundo um relatório da U.S. *Energy Information Administration* (EIA) (EIA, 2017, p. 1), cerca de 61% da produção mundial de petróleo e produtos derivados foram transportados por via marítima em 2015. Os mercados internacionais de energia dependem de rotas fiáveis, pelo que qualquer bloqueio de um *chokepoint*, mesmo que temporariamente, poderia levar à escassez destes produtos nos mercados, com os subsequentes aumentos substanciais nos custos totais de energia. A Tabela 4 identifica o volume de petróleo transportado através dos principais *chokepoints* mundiais, entre 2011 e 2016 (em milhões de barris/dia), e evidencia a relevância para o comércio internacional de energia das rotas marítimas globais que cruzam o Corno de África.

Tabela 4 – Volume de petróleo nos principais *chokepoints* entre 2011 e 2016

Localização	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Estreito de Ormuz	17.0	16.8	16.6	16.9	17.0	18.5
Estreito de Malaca	14.5	15.1	15.4	15.5	15.5	16.0
Canal do Suez e SUMED *pipeline*	3.8	4.5	4.6	5.2	5.4	5.5
Estreito de Bab el-Mandeb	**3.3**	**3.6**	**3.8**	**4.3**	**4.7**	**4.8**
Estreitos da Dinamarca	3.0	3.3	3.1	3.0	3.2	3.2
Estreitos da Turquia	2.9	2.7	2.6	2.6	2.4	2.4
Canal do Panamá	0.8	0.8	0.8	0.9	1.0	0.9
Cabo da Boa Esperança	4.7	5.4	5.1	4.9	5.1	5.8
Comércio marítimo mundial de petróleo	55.5	56.4	56.5	56.4	58.9	n/a
Abastecimento total mundial de petróleo	88.8	90.8	91.3	93.8	96.7	97.2

Fonte: Adaptado a partir de EIA (2017).

2.3.1.2. Liberdade de navegação nos espaços marítimos

A liberdade de navegação nos espaços marítimos é essencial para a salvaguarda das necessidades das nações, das empresas e das pessoas em todo o mundo, devido aos elevados volumes de energia, de alimentos, de produtos manufaturados, de metais e minerais que são transportados por mar (Bailey & Wellesley, 2017). Neste sentido, referiu Chalk (2009, p. 4) que só em 2009 o custo total anual da pirataria para a indústria marítima poderia ter variado entre um e 16 biliões de dólares norte-americanos. No entanto, Chalk enfatizou que o número real era francamente mais elevado, sobretudo se fossem tidas em conta as despesas com a implementação dos esforços de mitigação do fenómeno (não consideradas naqueles valores). Já o relatório *The Maritime Security Market 2010-2020: Piracy, Shipping & Seaports* considerou que os gastos globais em 2010 com a segurança marítima tinham totalizado 15,4 biliões de dólares norte-americanos (Industry Report, 2010).

O programa Oceans Beyond Piracy (OBP), da fundação *One Earth Future*, no seu relatório *The Economic Cost of Maritime Piracy*, de 2010, referiu a dificuldade em apurar os custos totais da pirataria, sendo que alguns dos estudos apresentados se tinham concentrado principalmente em abordar os custos de primeira ordem (OBP, 2010a). Mas existiam encargos secundários, como os efeitos sobre o investimento estrangeiro em determinados países ribeirinhos, ou os que resultavam da inflação de preços motivada pela pirataria.

O OBP apresentou os seus cálculos relativos ao custo total da pirataria na região do Corno de África no ano de 2010: entre os sete e os 12 biliões de dólares norte-americanos. A Tabela 5 apresenta os valores estimados pelo OBP (em diferentes rubricas) sobre a pirataria somali para os anos 2010 a 2012.

Tabela 5 – Custos totais estimados da pirataria somali de 2010 a 2012

Fatores de custo	2010	2011	2012
Pagamentos de resgates	176 milhões	160 milhões	31.75 milhões
Prémios de seguros	460 milhões a 3.2 biliões	635 milhões	550.7 milhões
Alteração de rotas de navios	2.4 a 3.2 biliões	486 a 681 milhões	290.5 milhões
Equipamentos de segurança dos navios	363 milhões a 2.5 biliões	1.064 a 1.16 biliões	1.65 a 2.06 biliões
Empenhamento de forças navais	2.0 biliões	1.27 biliões	1.09 biliões
Ações judiciais contra piratas	31 milhões	16.4 milhões	14.89 milhões
Organizações para dissuasão da pirataria	19.5 milhões	21.30 milhões	24.08 milhões
Custos para as economias da região	1.25 biliões	n/a	n/a
Indisponibilidade de marítimos mantidos reféns	n/a	195 milhões	471.6 milhões
Aumento da velocidade em áreas de risco elevado	n/a	2.71 biliões	1.53 biliões
Custos totais estimados	**7 a 12 biliões/ano**	**6.6 a 6.9 biliões/ano**	**5.7 a 6.1 biliões/ano**

Fonte: Adaptado a partir de OBP (2010a), de OBP (2011a) e de OBP (2012a) .

2.3.1.3. Segurança de pessoas

Ainda segundo Chalk (2009, p. 4), "os ataques [de piratas] constituíam uma ameaça direta à vida e ao bem-estar de cidadãos" dos vários Estados de bandeira dos navios pirateados. A Tabela 6 mostra os crimes cometidos contra marítimos em 2008 e 2009.

Tabela 6 – Crimes cometidos em 2008 e 2009

Crimes cometidos por piratas contra marítimos	2008	2009
Marítimos assassinados	6	8
Marítimos feridos	42	59
Marítimos reféns	774	746
Marítimos desaparecidos	38	9

Fonte: Adaptado a partir de IMO (2010).

Nos anos que se seguiram, o OBP desenvolveu uma análise dos "custos humanos" da pirataria somali, baseada em diversas fontes de informação (abertas e não abertas). A Tabela 7 elenca os crimes que, de acordo as fontes em causa, foram cometidos por piratas somalis contra marítimos em 2010.

Tabela 7 – Crimes cometidos em 2010

Crimes cometidos por piratas contra marítimos	2010
Ataques com armas de fogo	4185
Marítimos em navios abordados por piratas	1432
Marítimos reféns	1090
Marítimos abusados	628
Marítimos abusados e utilizados como escudos humanos	963
Marítimos utilizados como escudos humanos	879

Fonte: Adaptado a partir de OBP (2010b).

A Tabela 8 revela os valores totais, referidos a 2011, apurados pelo OBP.

Tabela 8 – Crimes cometidos em 2011

Crimes cometidos contra marítimos	2011	
Ataques com armas de fogo	3863	
Marítimos em navios abordados por piratas	968	
Marítimos reféns	1206	555 feitos reféns em 2011
		645 em cativeiro desde 2010
		6 turistas reféns em 2011
Marítimos mortos	35	8 executados por piratas
		8 morreram por doença e má nutrição
		19 morreram durante operações de resgate realizadas por forças especiais, ou por terem tentado escapar

Fonte: Adaptado a partir de OBP (2011b).

Em 2012, os valores totais obtidos pelo OBP estão elencados na Tabela 9.

Tabela 9 – Crimes cometidos em 2012

Crimes cometidos contra marítimos	2012	
Ataques com armas de fogo	851	
Marítimos em navios abordados por piratas	381	
Marítimos reféns	589	240 mantidos em cativeiro desde 2010 ou 2011
		349 capturados em 2012
Marítimos mortos	5	1 morreu em resultado de ferimentos provocados por arma de fogo
		2 morreram durante o período de cativeiro
		2 morreram durante a realização de operações de resgate por forças de operações especiais

Fonte: Adaptado a partir de OBP (2012b).

A Figura 26 assinala o número de marítimos mortos em resultado de atos de piratas somalis entre 2009 e 2012 (mas não inclui o número de marítimos desaparecidos).

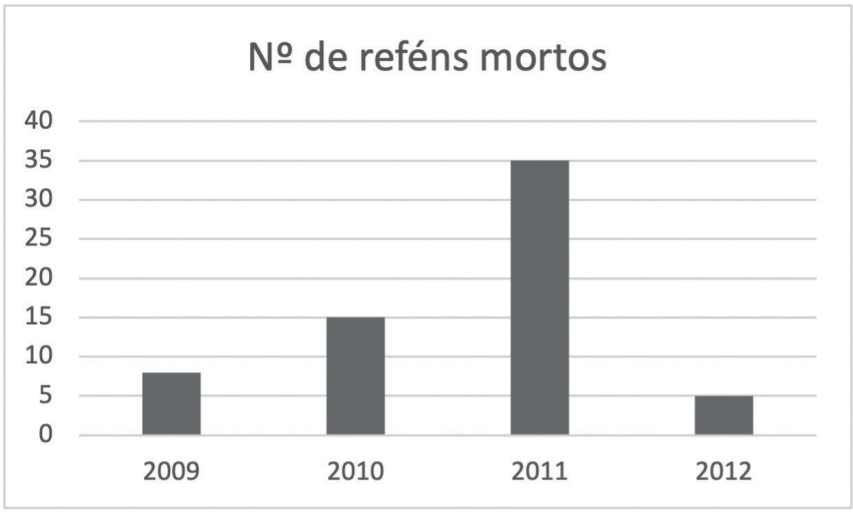

Figura 26 – Reféns mortos em resultado de incidentes de pirataria
Fonte: Adaptado a partir de OBP (2012b).

Em novembro de 2007, as Nações Unidas classificaram a situação na Somália como a mais grave crise humanitária de África. As condições de vida da maioria da população, refere ainda o relatório, degradaram-se de tal forma que só uma ajuda humanitária de emergência poderia evitar uma catástrofe.

O objetivo inicial do WFP era proporcionar alimentação a cerca de 925.000 somalis. Mas esse objetivo foi revisto em alta, tendo passado para um milhão e duzentas mil pessoas. No final de 2007 tinham sido disponibilizadas 82.000 toneladas de mantimentos que serviram para alimentar ainda mais pessoas, tendo sido elevado o número total de beneficiários para cerca de um milhão e meio de somalis (WFP, 2007, p. 32).

Em 2008, a ajuda alimentar às populações somalis mais do que triplicou quando comparada com 2007 (foram disponibilizados nesse ano 260.000 toneladas de alimentos). E 2008 assistiu, de igual modo, a um aumento muito significativo de pessoas dependentes da ajuda alimentar disponibilizada pelo WFP: 3 250 000 somalis (mais do dobro dos beneficiários relativamente a 2007) (WFP, 2008, p. 23).

2.3.1.4. Segurança ambiental

A pirataria marítima tem potencial para desencadear uma grande catástrofe ambiental, especialmente se um navio de transporte de produtos químicos, de petróleo ou de produtos derivados for atacado com armas de fogo e deixado à deriva numa rota marítima muito congestionada, como é o caso do GoA, em particular nos espaços marítimos que envolvem o Estreito de Bab el-Mandeb.

A Tabela 10 revela o montante de navios de transporte de petróleo, de gás e de produtos químicos que foram alvo de ataques de grupos de piratas entre os anos de 2005 e de 2009, a esmagadora maioria dos quais ocorreu nos espaços marítimos do Corno de África.

Tabela 10 – Navios de transporte de petróleo e gás vítimas de ataques

Tipo de navio	2005	2006	2007	2008	2009
Transporte de petróleo	22	9	25	30	41
Transporte de *Liquefied Natural Gas*			1		1
Transporte de *Liquefied Petroleum Gas*	5	4	5	6	5
Transporte de produtos químicos	43	35	52	55	68

Fonte: Adaptado a partir de IMB (2010).

Dos ataques perpetrados não resultaram, porém, danos significativos para o meio ambiente marinho.

2.3.2. A teoria do ato de fala aplicada à pirataria somali

Importa relembrar que o constructo teórico da EC considera que no discurso de segurança a questão apresentada é "dramatizada" o que leva necessariamente a que assuma "prioridade suprema", permitindo que o "agente de securitização" reivindique a necessidade de ser tratada por "meios extraordinários".

Neste enquadramento, os principais "agentes de securitização" da pirataria marítima somali contemporânea foram, numa primeira fase, as inúmeras associações e estruturas do comércio e transporte marítimo internacional. Deram a conhecer as circunstâncias em que muitos incidentes de pirataria aconteciam, fazendo uso de diversos meios para divulgarem as suas mensagens: relatórios, discursos e declarações feitas em conferências,

ou comunicados usualmente divulgados em diversos órgãos de comunicação social, em particular ocidentais, que lhes permitiam ampliar o que pretendiam passar para a opinião pública. Entre as mais ativas contavam a ICC e o IMB, a BIMCO, a INTERTANKO, a INTERCARGO, a ICS, a ITF ou a WSC. O propósito era claro: criar a imagem de que a pirataria marítima era uma atividade criminosa que punha em causa diversos interesses, entre os quais as vidas dos tripulantes dos navios civis que cruzavam áreas de risco elevado.

Mas houve outros "agentes de securitização" relevantes como a IMO, que conta como membros consultivos a generalidade das associações da indústria marítima, e que desenvolveu, ela própria, um papel de relevo em variadíssimas assembleias gerais, emitindo um conjunto assinalável de resoluções que traziam invariavelmente apensos relatos de atividade de pirataria nos principais *hot spots* mundiais, requerendo, ainda, de forma constante, que a comunidade internacional olhasse para este fenómeno de modo diferente, já que colocava em causa não apenas a vida de muitos marítimos, mas também o próprio transporte marítimo internacional que era responsável por cerca de 90% do comércio mundial. A realização de eventos, como os Dias Mundiais do Mar, e diversas intervenções públicas do seu Secretário-geral, eram repetidamente utilizadas para sensibilizar o CSNU para o problema e para exortar diretamente os Estados a intervirem no controlo do fenómeno.

Outros "agentes de securitização" igualmente relevantes foram associações e sindicatos ligados a pessoas que exerciam atividades no mar, ou ligadas ao mar, e que dele necessitavam para subsistir, como por exemplo o sindicato nacional de oficiais de transporte marítimo, aviação e navegação do Reino Unido, que reiteradamente pressionava o governo britânico para intervir, através do empenhamento de meios navais para proteção da navegação mercante com o seu pavilhão.

Finalmente, no que a "agentes de securitização" diz respeito, importa sublinhar o WFP que assumiu uma posição de relevo e chamou a atenção da comunidade internacional quando, em 2005, decidiu interromper o transporte marítimo de ajuda humanitária às populações somalis dela dependente para sobreviverem. Em 2006 houve um decréscimo do número de ataques e o programa foi retomado, mas no início de 2007 intensificaram-se os ataques a navios fretados pelo programa, o que levou a diretora executiva do WFP, Josette Sheeran, a intervir, de novo, de forma muito vigorosa, exortando diretamente a comunidade internacional a colaborar na proteção dos navios mercantes.

E foi bem-sucedida pois as escoltas de navios de guerra tiveram início no segundo semestre desse ano, não tendo ocorrido qualquer ataque posterior de piratas.

As ações desenvolvidas por todos aqueles "agentes de secutização" constituíram o "movimento de securitização" que levou a questão da pirataria somali às "audiências", desde logo às opiniões públicas dos diferentes Estados de origem dos inúmeros marítimos embarcados, dos Estados de bandeira dos navios mercantes atacados e dos Estados de origem e de destino das cargas transportadas.

Outras "audiências" extremamente relevantes foram os decisores políticos: das organizações internacionais – como a ONU, a NATO ou a EU – mas também de inúmeros Estados, já que seriam eles que, em última análise, teriam de desenvolver ações, por si só ou em conjunto, para travar a pirataria somali. Relativamente ao CSNU, importa sublinhar as seis resoluções de 2008 sobre a Somália dedicadas ao fenómeno da pirataria marítima, todas elas emitidas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Um outro aspeto importante de um movimentos de securitização é o "contexto" em que ocorre. Buzan, Wæver e Wilde (1998, pp. 31-33) chamaram-lhe "condições facilitadoras", conceito que é relevante por considerarem não haver nenhum "ator de securitização" que detenha "o poder de securitização" e possa garantir, *per se*, o sucesso de qualquer movimento de securitização. O que releva, dizem aqueles autores, é que "os estudos de securitização visam obter uma compreensão cada vez mais precisa de quem securitiza, sobre que questões (ameaças), para quem (objetos de referências), que resultados se pretendem alcançar e, finalmente, sob que condições (o que explica quando a securitização é bem-sucedida)" (Buzan, Waever, & Wilde, 1998, p. 32).

Nestas circunstâncias, parece claro que se constituíram como "condições facilitadoras" as ameaças concretas à vida humana (não apenas dos tripulantes dos navios civis e de marítimos que viviam do mar e que haviam sido atacados por piratas, como ainda dos milhões de somalis que necessitavam da ajuda alimentar disponibilizada pelo WFP para sobreviverem). Mas também a liberdade de navegação e a ameaça ao transporte marítimo, em particular de energia, através das rotas marítimas globais, que poderia colocar em causa o comércio internacional e, em particular, a segurança energética mundial, se revelou como (mais) uma "condição facilitadora" para a concretização do movimento de securitização.

Os "sujeitos de referência", que Balzacq, Léonard e Ruzicka (2016) consideraram ser "as entidades que ameaçavam", foram os diferentes grupos de piratas existentes ao longo da costa da Somália, que se constituíram como a "ameaça existencial" citada por Buzan, Wæver e Wilde (1998).

Os "objetos de referência" foram, então, as entidades que estavam a ser ameaçadas pelos sujeitos de referência. E houve, no caso da pirataria somali, diversos objetos de referência: os marítimos que faziam parte das tripulações dos navios alvo dos ataques dos grupos de piratas; os passageiros embarcados em navios de cruzeiro; pescadores; tripulantes de embarcações dedicadas a atividades lúdicas no mar; as populações somalis que em grande número necessitavam da ajuda alimentar disponibilizada pelo WFP; o comércio marítimo internacional, em particular de energia; a liberdade de navegação nos espaços marítimos do Corno de África; e o meio ambiente marinho naquela região do Oceano Índico.

Ficou claro que a indústria marítima assumiu uma inequívoca "estrutura retórica específica", dramatizando a pirataria somali e forçando a tomada de posição da comunidade internacional para lidar com este fenómeno. A pirataria somali enquanto "ameaça existencial" foi suficientemente discutida e ganhou enorme ressonância junto das opiniões públicas dos diferentes Estados e de decisores políticos, o que legitimou a adoção de "políticas excecionais" pelas "audiências" com capacidade para decidir, tanto ao nível do CSNU como dos diferentes Estados, que acabaram por empregar o IM como "medida de emergência" para combater aquele fenómeno.

3. AS OPERAÇÕES DE COMBATE À PIRATARIA SOMALI

A proliferação da pirataria ao largo da costa da Somália, sobretudo nos primeiros anos do século XXI, levou a um empenhamento naval multinacional sem precedentes, sob respaldo do CSNU e com o consentimento do TFG. Os meios navais presentes executaram uma gama progressivamente mais ampla de tarefas destacando-se: a vigilância marítima; a dissuasão; a disponibilização de escoltas a navios fretados pelo WFP e a navios de risco elevado; a libertação de navios sequestrados; a abordagem a embarcações suspeitas; e a detenção de presumíveis piratas. Os empenhamentos de navios militares aumentaram de apenas algumas unidades, no final de 2008, para cerca de 30, apenas um ano volvido (NATO Parliamentary Assembly, 2009).

O emprego do IM foi a "medida de emergência" tomada por diversos Estados e organizações internacionais para fazer face à "ameaça existencial" ao comércio e transporte marítimo internacional, em particular de energia, à liberdade de navegação nos espaços marítimos do Corno de África e à segurança humana e ambiental, corporizada pela pirataria somali.

Neste contexto, analisamos no presente capítulo o comportamento de três organizações internacionais que disponibilizaram meios militares para a constituição de forças-tarefa destinadas ao controlo da pirataria somali, no período de 2008 a 2016: a NATO, a UE e a *Combined Maritime Forces* (CMF).

As três forças-tarefa internacionais constituídas foram a TF[95] 508 (SNMG[96]),

[95] Acrónimo que significa *Task Force*.
[96] Acrónimo que significa *Standing NATO Maritime Group*.

a TF 465 (EUNAVFOR[97]) e a CTF 151 (CMF).

A par das três organizações multinacionais supramencionadas, importa referir que diversos navios militares de muitos outros Estados estiveram, de forma autónoma, igualmente presentes na região[98].

3.1. A coordenação dos meios militares

A variedade e a natureza sem precedentes dos destacamentos navais antes elencados ao largo da costa da Somália, significou que as forças-tarefa participantes tiveram de aprender a trabalhar em conjunto. Em espaços marítimos tão vastos e com meios de diferentes países, foi necessária grande cooperação e uma rigorosa coordenação, através da correta partilha de informação e adequada atribuição de tarefas, de modo a evitar a duplicação de ações e garantir, em permanência, a eficaz cobertura das diferentes áreas de responsabilidade dos diversos navios militares existentes (NRP *Corte-Real*, 2009).

Foi criado o SHADE[99], um mecanismo de coordenação tática das operações, que reunia mensalmente, no Bahrein, e incluía representantes das diferentes forças navais presentes em todo o Oceano Índico Ocidental e da comunidade marítima. Entre as decisões mais relevantes consta a que estabeleceu o *Internationally Recommended Transit Corridor* (IRTC), no GoA. Os trânsitos de comboios de navios mercantes ao longo deste corredor passaram a ser protegidos em permanência por unidades navais das diferentes forças--tarefa presentes e a coordenação tática dos movimentos tornou-se uma tarefa rotativa entre os comandantes das três forças em causa – TF 508, TF 465 e CTF 151 (NATO Parliamentary Assembly, 2009). Os diferentes atores utilizaram o sistema *Mercury*[100], uma plataforma *web-based* de comunicações seguras, para coordenação de atividades em tempo real. Todos os meios militares envolvidos no combate à pirataria, com exceção dos navios do Irão, e que

[97] Acrónimo que significa *European Union Naval Force*.
[98] Destacando-se, entre outras, as nove missões nacionais independentes (da China, do Iémen, da Índia, do Irão, do Japão, da Malásia, de Omã, da República da Coreia e da Rússia) (Altafin, 2014).
[99] Acrónimo que significa *Shared Awareness and De-confliction*.
[100] O *Mercury* era uma plataforma de comunicação criada pela UE para a operação Atalanta que utilizava um sistema de *chat* seguro, em tempo real, para os meios militares, reunindo 120 contas de quase todos os países com navios de guerra na região. O sistema facilitava a partilha de informação entre os meios militares e permitia a construção e difusão de um panorama de superfície robusto da navegação em trânsito naqueles espaços marítimos. Foi, por outo lado, uma ferramenta fundamental para os navios militares da UE comunicarem regularmente, no mar, com os meios das frotas chinesa e russa (Helly, 2009).

estavam representados no SHADE, utilizaram o sistema *Mercury* (NATO Parliamentary Assembly, 2012, p. 10).

3.1.1. Desafios operacionais

Apesar desta presença militar robusta e coordenada, existiram alguns desafios operacionais relevantes com que os diferentes meios militares, sobretudo navais, tiveram de se confrontar. O primeiro dizia respeito à complexidade da área de operações (AOO). A título de exemplo, a AOO da operação *Allied Protector* tinha um milhão de milhas quadradas, e cerca de 1500 milhas de linha de costa, ao longo da costa da Somália. O conhecimento rigoroso da AOO foi, por conseguinte, uma prioridade para as forças navais tanto da NATO quanto da UE, já que tudo era praticamente novo, desde as dimensões físicas à ameaça (os grupos de piratas) e ao seu *modus operandi*, passando pela envolvente externa (onde se incluíam as difíceis condições ambientais, a existência de muitos meios navais de diferentes países, o comportamento da navegação mercante e a sua reação face à ameaça, as dificuldades logísticas e a atitude dos países ribeirinhos, muito diferente se comparada com a dos países ocidentais, onde tradicionalmente os navios daquelas organizações internacionais operavam (NRP *Corte-Real*, 2009).

A este respeito, deve ser feita uma distinção entre o GoA e a bacia da Somália. A geografia do GoA permitiu o estabelecimento do IRTC. Embora os ataques de piratas neste golfo continuassem apesar do estabelecimento do esquema de trânsito de navios em grupo através daquele corredor, esta medida forneceu proteção acrescida a toda a navegação que decidiu aderir a tal iniciativa. Seria difícil, no entanto, implementar medida semelhante na bacia da Somália. Primeiro porque a área a ser protegida era muito superior à do GoA. Depois porque o tráfego marítimo ao largo da bacia da Somália não seguia padrões claros, o que tornava extremamente difícil estabelecer corredores de trânsito e exigiria um número significativamente maior de navios militares (NRP *Corte-Real*, 2009). A proteção do transporte marítimo internacional na bacia da Somália requereu, portanto, uma abordagem diferente. A solução imediata centrou-se na recomendação para que os navios transitassem o mais longe possível da costa da Somália. Foi, todavia, consensual que dado o número limitado de navios de guerra na área, apenas um maior e mais coordenado uso da vigilância aérea podia ajudar os meios navais a fornecer uma melhor cobertura e tempos de resposta mais curtos, o que veio a acontecer posteriormente com a presença de mais aeronaves de

patrulha marítima (NATO Parliamentary Assembly, 2009).

Um outro desafio esteve relacionado com a necessidade de consciencialização da navegação mercante para a alteração de comportamentos, minimizando situações de risco elevado, e para a adoção de reais medidas anti pirataria (NRP *Corte-Real*, 2009).

Estes desafios acabariam, de forma genérica, por ser ultrapassados numa fase posterior das operações contra pirataria.

3.2. A intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte

As funções centrais da Aliança Atlântica identificadas no seu conceito estratégico de 2010 eram a defesa coletiva, a gestão de crises e a segurança cooperativa. A nova estratégia marítima adotada em janeiro de 2011 veio identificar, porém, a segurança marítima como mais uma missão da NATO. De acordo com essa estratégia, a manutenção da liberdade de navegação, a segurança das rotas marítimas, de infraestruturas críticas e do comércio, a proteção dos recursos marinhos e a segurança ambiental passaram a ser interesses comuns dos aliados. A atividade criminosa no ambiente marítimo passou a albergar, de igual modo, a crescente variedade (e taxa) de ataques de pirataria, que, inevitavelmente, fizeram aumentar a preocupação com a segurança das tripulações dos navios e dos cidadãos com ligações ao mar, nas áreas de maior risco (NATO Parliamentary Assembly, 2012, p. 7).

A NATO foi a primeira organização a responder aos apelos do CSNU e empenhou os primeiros meios militares ainda em 2008. A partir de 2009 e até final de 2014 optou por atribuir os seus dois SNMG[101], seguindo um modelo de rotação periódica. Os dois grupos suprarreferidos garantem à Aliança Atlântica uma capacidade marítima contínua para utilização num espectro alargado de operações e outras atividades, tanto em tempo de paz, como em períodos de crise ou de conflito (NATO, 2016a).

Nas secções seguintes analisamos cada uma das operações militares da NATO de combate à pirataria somali. A última seção deste subcapítulo apresenta resultados concretos alcançados pelos meios militares empenhados.

[101] Os SNMG são forças marítimas multinacionais compostas por navios de vários Estados aliados. A sua composição é variável – geralmente compreende entre seis e dez unidades de superfície. Estes navios e os seus meios aéreos orgânicos estão permanentemente à disposição da Aliança Atlântica para a realização de diferentes tarefas, que vão desde a simples participação em exercícios até à intervenção efetiva em missões operacionais (NATO, 2016a).

3.2.1. A operação *Allied Provider*

A *Allied Provider* surgiu em resposta a uma solicitação do Secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, e foi decidida pelos Ministros da Defesa da NATO a 9 de outubro de 2008, durante uma reunião informal realizada em Budapeste, Hungria, na qual concordaram em responder positivamente a esse pedido. A Aliança Atlântica disponibilizou de imediato meios para o combate à pirataria na região do Corno de África, em apoio às resoluções do CSNU 1814, 1816 e 1838, todas de 2008, e em coordenação com outros atores internacionais, incluindo a UE. A escolha recaiu no SNMG2[102] que já tinha previsto no seu plano anual de atividades realizar visitas a portos de vários Estados do Golfo Pérsico, como o Bahrain, os Emirados Árabes Unidos, o Kuwait e o Qatar, no âmbito da *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI)[103] (NATO, 2016a).

O SNMG2 era composto por sete navios, da Alemanha, dos EUA, da Grécia, de Itália, da Turquia e do Reino Unido e iniciou o trânsito pelo Canal do Suez em 15 de outubro. Três desses navios foram imediatamente atribuídos à operação *Allied Provider*: ITS[104] *Durand de la Penne* (contratorpedeiro de Itália); HS[105] *Temistokles* (fragata da Grécia); e HMS[106] *Cumberland* (fragata do Reino Unido). Os restantes quatro navios (FGS[107] *Karlsruhe* e FGS Rhön, ambos da Alemanha, TCG[108] *Gokova* da Turquia e USS *The Sullivans* dos EUA), prosseguiram o empenhamento previsto junto dos Estados pertencentes à ICI. De entre as tarefas mais relevantes atribuídas aos três navios suprarreferidos, destacaram-se a condução de escoltas a navios mercantes fretados pelo WFP e a realização de patrulhas ao largo da costa da Somália.

A operação teve início em 24 de outubro e terminou em 12 de dezembro de 2008. Nesse período, os três meios do SNMG2 escoltaram oito navios fretados pelo WFP e garantiram, com a sua ação, a chegada em segurança à Somália de cerca de 30.000 toneladas de alimentos. Foram ainda responsáveis pela disrupção de alguns ataques de grupos de piratas a navios mercantes em

[102] Que juntamente com o SNMG1 fazia parte das *Maritime Immediate Reaction Forces* da Aliança Atlântica (NATO, 2016a).
[103] Iniciativa de cooperação lançada na Cimeira da Aliança Atlântica realizada em Istambul, em junho de 2004, e que visava contribuir para a segurança global e regional, a longo prazo, através de uma cooperação bilateral da NATO com alguns Estados da Península Arábica, em áreas onde pudesse acrescentar valor (NATO, 2019).
[104] Acrónimo que designa os navios da marinha de Itália: *Italian Ship*.
[105] Acrónimo que designa os navios da marinha da Grécia: *Hellenic Ship*.
[106] Acrónimo que designa os navios da marinha do Reino Unido: *His/Her Majesty's Ship*.
[107] Acrónimo que designa os navios da marinha da Alemanha: *Federal German Ship*.
[108] Acrónimo que designa os navios da marinha da Turquia: *Türkiye Cumhuriyeti Gemisi*, em português Navio da República da Turquia.

trânsito pelos espaços marítimos da região e dissuadiram, com a sua presença, outros já em preparação (NATO, 2008b).

Um comunicado emitido no final de uma reunião do *North Atlantic Council* (NAC) ao nível dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, realizada no quartel-general (QG) da Aliança Atlântica, em Bruxelas, em 3 de dezembro de 2008, deu conta da sua grande preocupação com o aumento da incidência da pirataria no Corno de África e reiterou o compromisso de prosseguir a ajuda no combate a tal flagelo, no respeito pelas resoluções relevantes do CSNU, referindo expressamente que a NATO estava pronta a considerar outros pedidos de utilização de meios militares (NATO, 2008a).

3.2.2. A operação *Allied Protector*

Em 24 de março de 2009, a Aliança Atlântica retomou as operações de combate à pirataria na região do Corno de África. A nova operação foi designada Allied Protector (OAP). Cinco navios integravam o SNMG[109] sob comando do Contra-almirante português José Pereira da Cunha: NRP *Corte-Real* (Portugal), HMCS[110] *Winnipeg* (Canadá), HNLMS[111] *De Zeven Provinciën* (Países Baixos), SPS[112] *Blas de Lezo* (Espanha) e USS *Halyburton* (EUA). O SNMG1 assumiu a designação operacional TF 410 para a operação *Allied Protector*.

O Almirante *Sir Mark Stanhope*, do Reino Unido, comandante do *Maritime Component Command Northwood* – comando da NATO responsável pela supervisão da operação *Allied Protector* – afirmou que "esta missão refletia a relevância e adaptabilidade da Aliança para enfrentar os desafios do atual ambiente de segurança". Em conjunto com outras nações e organizações internacionais, referiu ainda que a operação pretendia "melhorar a segurança das rotas marítimas comerciais vitais para a economia global" (NATO, 2009a).

Esta nova operação tinha o propósito de ampliar o que havia sido alcançado na *Allied Provider*, em 2008. Ao SNMG1 foi atribuída a missão de impedir e reprimir a pirataria e assalto armado no Corno de África (NATO, 2009a). A Figura 27 mostra a AOO da OAP, com cerca de um milhão de milhas quadradas (NRP *Corte-Real*, 2009).

---

[109] Anteriormente conhecida como *Standing Naval Force Atlantic*, foi oficialmente renomeada como *Standing NATO Maritime Group 1* em 2006 (NATO, 2009b).
[110] Acrónimo que designa os navios da marinha do Canadá: *His/Her Majesty's Canadian Ship*.
[111] Acrónimo que designa os navios da marinha dos Países Baixos: *His/Her Netherlands Majesty's Ship*.
[112] Acrónimo que designa os navios da marinha de Espanha: *Spanish Navy Ship*.

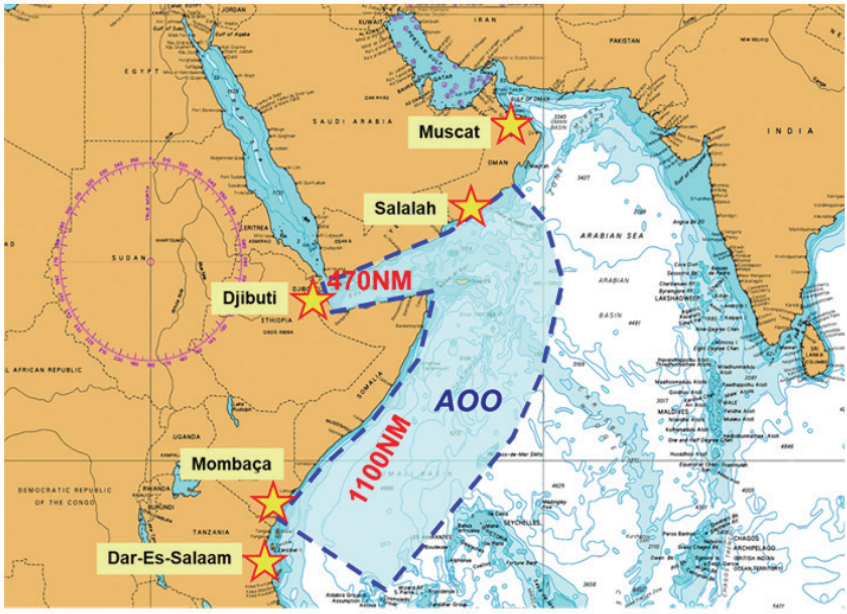

Figura 27 – Área de operações da operação *Allied Protector*
Fonte: (NRP *Corte-Real*, 2009).

Da missão atribuída foram deduzidas as seguintes tarefas: condução de operações de rotina, execução de operações focadas, realização de escoltas a navios de risco severo e recolha de informação operacional (NRP *Corte-Real,* 2009).

As operações de rotina eram conduzidas por meios navais dispersos em determinadas áreas de responsabilidade ao longo da AOO. A grande prioridade traduziu-se no estabelecimento de um panorama da superfície do mar robusto, com particular atenção à identificação de embarcações com menos de 300 toneladas de deslocamento. O objetivo consistiu em garantir a necessária diferenciação entre o que eram atividades legais (como o transporte de mercadorias por embarcações típicas do Oceano Índico ou a pesca, por exemplo) e o que eram atividades ilícitas ligadas à pirataria. As operações focadas eram executadas em áreas específicas e por um período limitado. Destinavam-se a obter informação detalhada relacionada com navegação existente ou a conter determinada ameaça de pirataria nessa área concreta. A mais-valia destas operações consistia na dissuasão da preparação de ataques que pudessem estar a ser planeados em terra. As escoltas a navios que

apresentavam maior risco eram conduzidas com o objetivo de garantir a sua segurança no trânsito por determinadas áreas, definidas como sendo de risco elevado. Em concreto, foram realizadas escoltas a navios de risco severo e a navios fretados pelo WFP e pela União Africana (UA). A realização de operações de *intelligence gathering* destinava-se a obter informação operacional relevante ao longo da costa da Somália, próximo dos santuários de pirataria conhecidos. O propósito era a obtenção de *awareness* acerca de grupos de piratas, das respetivas bases e meios disponíveis e de ações concretas que pudessem estar a ser planeadas (NRP *Corte-Real*, 2009).

Os Chefes de Estado e de Governo da NATO declararam, no comunicado da Cimeira de Estrasburgo / Kehl, de 4 de abril de 2009, que "estamos a considerar opções para um possível papel de longo prazo da NATO no combate à pirataria, incluindo ações de capacitação marítima". O comunicado reconhecia, todavia, que o problema exigia mais do que apenas uma resposta militar: "enfrentar as raízes da pirataria requer uma abordagem abrangente por parte da comunidade internacional" (NATO, 2009c).

Entre 24 de março e 28 de junho de 2009, o SNMG1 escoltou 26 navios de risco elevado, a esmagadora maioria dos quais tinha sido fretada pelo WFP. Todos eles alcançaram com sucesso os seus portos de destino (NATO, 2009c). Foram realizadas, ainda, várias ações de disrupção de ataques de piratas a diversos navios mercantes, envolvendo os meios navais integrados no SNMG1 – do Canadá, dos EUA e de Portugal – e as respetivas aeronaves orgânicas. A 29 de junho de 2009, em pleno Mar Vermelho, deu-se a rendição do SNMG1 pelo SNMG2 na operação *Allied Protector*. A bordo da fragata portuguesa *Corte-Real*, navio-chefe do SNMG1, o Contra-almirante Pereira da Cunha resumiu a missão nestes termos:

> A operação *Allied Protector* demonstra não só a determinação da NATO em combater as atividades de pirataria na região do Corno da África, mas também representa a contribuição das nações aliadas e a expressão comum da coesão da Aliança, vital para o sucesso dos nossos esforços para combater as ameaças de hoje. (NATO, 2009e)

A contribuição da NATO para os esforços internacionais de combate à pirataria no Corno de África conheceu uma nova fase em 17 de agosto de 2009, com a aprovação, pelo NAC, de uma nova operação, que foi designada *Ocean Shield* (NATO, 2009d).

3.2.3. A operação *Ocean Shield*

Em linha com as anteriores operações da Aliança Atlântica, a operação *Ocean Shield* (OOS) focou-se, inicialmente, na condução de atividades contra pirataria no mar. Os navios que constituíam a nova força-tarefa, que passou a designar-se TF 508, realizaram tarefas de recolha de informação operacional, de vigilância e reconhecimento para verificação da atividade nos espaços marítimos do Corno de África, desenvolveram ações para prevenir e interromper ataques a navios em trânsito pela região e procederam a escoltas a navios fretados pelo WFP. Os piratas detidos eram agora transferidos para as agências nacionais de aplicação da lei (NATO, 2016a).

Nesta nova missão, a NATO assumiu um papel distinto e adotou uma abordagem mais abrangente para os esforços contra pirataria. Embora as operações no mar continuassem a ser o foco, um novo elemento de capacitação regional dos Estados ribeirinhos foi desenvolvido para a OOS. Este esforço de capacitação da NATO tinha como objetivo ajudar os Estados, a seu pedido, a desenvolver a sua própria capacidade para combater as atividades de pirataria. Este elemento da operação foi concebido para complementar os esforços internacionais existentes e contribuir para uma melhor situação da segurança marítima no Corno de África (NATO, 2009d).

A OOS levou a uma redefinição da AOO, relativamente à OAP, que passou de cerca de um milhão para mais de dois milhões e meio de milhas quadradas (Figura 28).

Figura 28 – Área de operações da operação *Ocean Shield*
Fonte: NATO (2014a).

A Aliança Atlântica, em particular através do *NATO Shipping Centre* (NSC)[113], desenvolveu junto da comunidade do transporte marítimo internacional inúmeras ações de aconselhamento sobre a melhor forma de garantir a proteção dos navios mercantes de ataques de piratas.

Em 2010, a pedido da Aliança Atlântica, os Países Baixos concordaram em atribuir um submarino como parte dos esforços multinacionais para combater a pirataria no GoA e costa Leste da Somália. O submarino em causa, pertencente à classe *Walrus*, foi usado essencialmente para monitorizar as comunicações entre embarcações piratas no mar e os senhores da guerra em terra, o que permitia que essa informação fosse depois usada pelos meios navais de superfície para melhor lidarem com o fenómeno, com o propósito de contribuir para a redução dos ataques e subsequentes sequestros de navios mercantes. Sendo, à época, um dos mais modernos submarinos não nucleares, foi construído com tecnologia *stealth*, o que o tornava muito difícil de detetar, podendo, de igual modo, permanecer submerso por longos períodos. O submarino foi atribuído à OOS desde final de setembro até final de novembro de 2010 (NATO, 2010).

[113] A ação deste centro será analisada em pormenor no capítulo 4.

Com o tempo, a OOS evoluiu para responder a novas táticas de pirataria. Por exemplo, em março de 2012, uma avaliação estratégica realizada destacou a necessidade de corroer a logística e a base de apoio dos piratas, procedendo, entre outras ações, à imobilização de embarcações utilizadas nos ataques (em particular *dhows* e *skiffs*), permitindo mesmo o uso da força para levar a cabo a sua destruição. Por outro lado, ampliou a sua abordagem, oferecendo aos Estados regionais que a solicitassem, dentro dos meios e capacidades disponíveis, assistência no desenvolvimento das suas próprias capacidades de combate à pirataria. Em suma, o papel da NATO era prevenir e parar a pirataria através de ações diretas contra os grupos de piratas, fornecendo escoltas e poder de dissuasão, enquanto aumentava a cooperação com outras operações contra pirataria existentes na região[114], a fim de otimizar esforços e enfrentar as tendências e táticas piratas em evolução (NATO, 2016a).

A partir de janeiro de 2015, com a queda muito acentuada do número de eventos de pirataria, os navios da TF 508 contribuíram para os esforços de combate à pirataria através de uma "presença focada", em linha com a decisão tomada na Cimeira de Gales de 2014[115]. Isso significou que os meios navais foram destacados principalmente durante os períodos entre as monções (primavera ou outono), sendo que poderiam ser empenhados em outras ocasiões, se tal viesse a revelar-se necessário. Durante os períodos sem unidades de superfície atribuídas, as aeronaves de patrulha marítima continuaram a realizar saídas regulares e as ligações aos sistemas de obtenção e partilha da informação e às demais forças-tarefas empenhadas no esforço comum de combate à pirataria, permaneceram disponíveis (NATO, 2016a).

A capacitação marítima regional foi um outro importante contributo não só para incrementar, no imediato, a segurança marítima na região, como para transferir, a prazo, os esforços de combate à pirataria da comunidade internacional para a Somália e demais Estados regionais. Dentro dos meios e capacidades existentes, e centrado nas áreas onde podia proporcionar valor acrescentado, o esforço de capacitação da NATO visou auxiliar os Estados da região a desenvolverem as suas próprias capacidades de combate às atividades

[114] Em particular as que envolviam a força-tarefa da UE e a parceria multinacional liderada pelos EUA (CMF), a par de meios de alguns Estados, como a China, a Coreia do Sul e o Japão (NATO, 2016a).

[115] Nesta Cimeira, os Chefes de Estado e de Governo acordaram em continuar a OOS até final de 2016 (NATO, 2015). A UE prorrogou, por sua vez, a operação Atalanta pelo mesmo período e ambas as organizações continuaram a assegurar a complementaridade dos esforços de combate à pirataria somali.

ilícitas no domínio marítimo. Os programas de capacitação incluíam treino, participação em exercícios militares e aconselhamento sobre a reforma dos setores da segurança. A formação específica variava desde ações junto da guarda costeira da Somália e da marinha da Tanzânia, até à realização de planos de formação e de exercícios no mar com outros países regionais, passando pelo envio de oficiais para escolas da Aliança Atlântica para frequentarem determinados cursos (NATO, 2014a).

Segundo o relatório de Raymond Knops, de novembro de 2012, apresentado na *NATO Parliamentary Assembly*, pese embora a OOS fosse de dimensão inferior quando comparada com uma grande operação, como era, por exemplo, o caso do Afeganistão, assumiu uma importância inequívoca, não se cingindo apenas ao efeito concreto exercido sobre a pirataria na região do Corno de África. Ajudou a definir o posicionamento da NATO no domínio marítimo, contribuindo para o modo de pensar sobre a nova estratégia marítima, e concorreu para o debate dentro da Aliança sobre o papel que devia desempenhar na aplicação da lei nos espaços marítimos, em oposição à simples defesa e gestão de crises no mar (NATO Parliamentary Assembly, 2012, p. 8).

3.2.4. Resultados alcançados

O Quadro 1 apresenta, de forma resumida, as ações mais relevantes ocorridas entre os anos de 2008 e 2014, envolvendo meios militares da Aliança Atlântica.

Quadro 1 – Ações ocorridas no período 2008 - 2014

LOCALIZAÇÃO	ANO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BACIA DA SOMÁLIA	SEQUESTROS	8	26	26	4	2	0	0
	ATAQUES	11	58	68	52	5	5	0
	DISRUPÇÕES	N/A	15	88	52	16	6	0
GOLFO DE ÁDEN	SEQUESTROS	33	18	12	1	0	0	0
	ATAQUES	42	67	33	29	7	1	0
	DISRUPÇÕES	N/A	47	56	21	7	2	0
MAR ARÁBICO	SEQUESTROS	N/A	1	7	19	5	0	0
	ATAQUES	N/A	5	31	48	10	0	1
	DISRUPÇÕES	N/A	N	3	23	14	0	0
TOTAL	SEQUESTROS	41	45	45	24	7	0	0
	ATAQUES	53	130	132	129	22	6	1
	DISRUPÇÕES	N/A	62	147	96	37	8	0

Fonte: Adaptado a partir de NATO (2014a).

Os sequestros significam que os piratas assumiram o controlo dos navios que atacaram previamente. O número de ataques está associado a ocorrências que não resultaram em sequestro, fruto das medidas defensivas implementadas pelos navios mercantes. Por fim, as disrupções dizem respeito à intervenção efetiva de meios militares que impediram que os navios atacados tivessem sido sequestrados por piratas.

A Figura 29 mostra o número de incidentes de pirataria entre 2008 e 2014, apenas na bacia da Somália, e o grau de disrupções associadas.

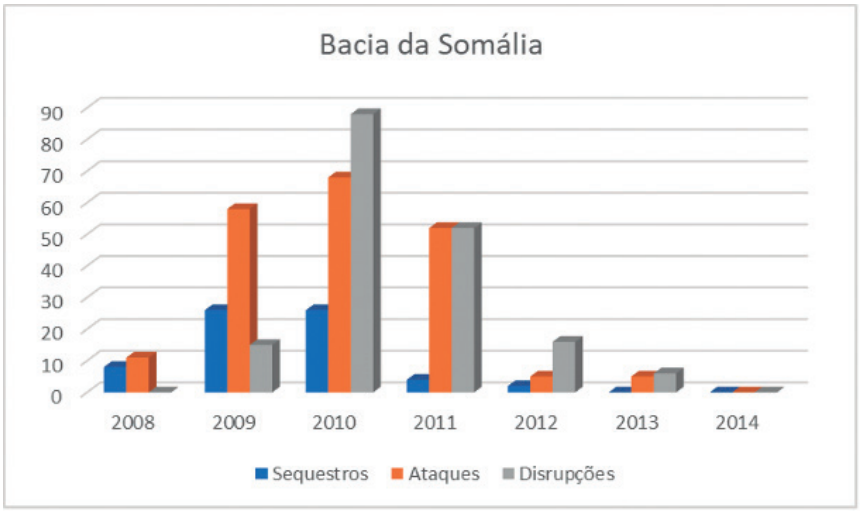

Figura 29 – Ações ocorridas ente 2008 e 2014 na bacia da Somália
Fonte: Adaptado a partir de NATO (2014a).

A Figura 30 revela que o ano de 2009 foi particularmente ativo na região do GoA para as forças da NATO, uma vez que se registaram mais do triplo das disrupções relativamente à bacia da Somália.

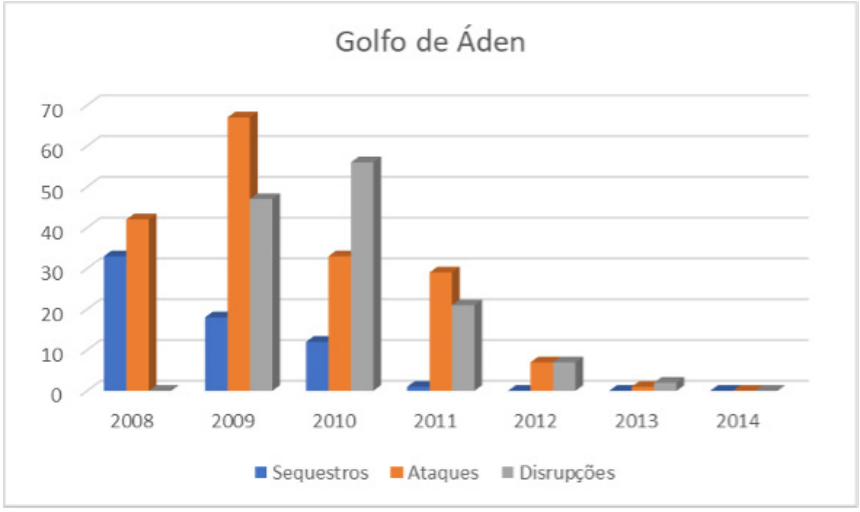

Figura 30 – Ações ocorridas no período 2008 - 2014 no GoA
Fonte: Adaptado a partir de NATO (2014a).

A Figura 31 permite constatar que 2011 foi o ano em que se registaram, no Mar Arábico, o maior número de ataques de pirataria e mais disrupções levadas a cabo pelas forças navais da Aliança Atlântica. Importa sublinhar, ainda, o significativo número de sequestros de navios por piratas oriundos da Somália nesse ano, só ultrapassado pelo GoA, em 2008, e pela bacia da Somália, em 2009 e 2010.

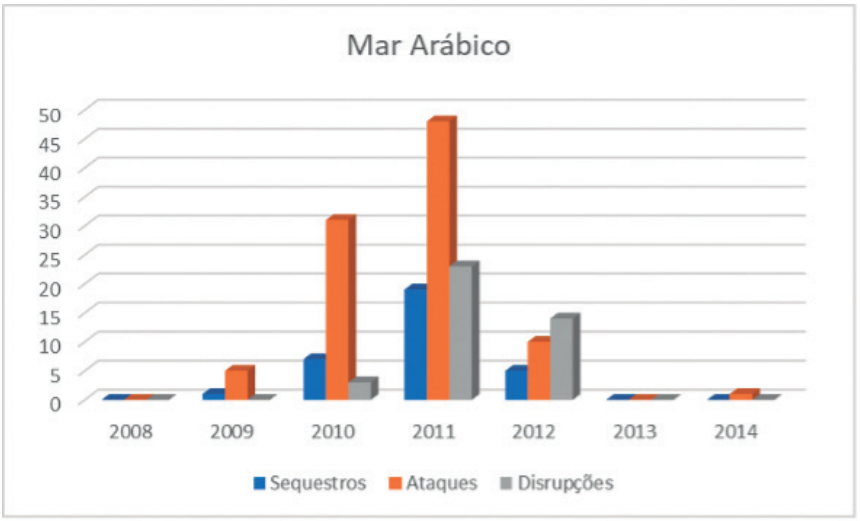

Figura 31 – Ações ocorridas entre 2008 e 2014 no Mar Arábico
Fonte: Adaptado a partir de NATO (2014a).

É visível, por outro lado, um decréscimo acentuado do número de incidentes a partir de 2012 em todos os espaços marítimos antes elencados. Em 2014 não foi contabilizado nenhum sequestro nem disrupção, tendo apenas existido um ataque, todavia sem sucesso. James Bridger, um consultor de segurança marítima de uma empresa norte-americana, num *research paper* editado pelo NATO *Defense College*, em setembro de 2013, considerou que a explicação para esta acentuada queda era multifacetada. Referindo-se à perspetiva militar, em concreto, Bridger elegeu o incremento da coordenação entre os inúmeros meios militares das diferentes forças empenhadas e a adoção

de regras de empenhamento (ROE)[116] mais robustas como fatores de maior relevo[117] (Bridger, 2013).

No relatório anual de 2014, o Secretário-geral da Aliança Atlântica referiu que os esforços internacionais para combater a pirataria na região do Corno de África tinham tido um sucesso contínuo. Os meios da Aliança, em estreita cooperação com as forças marítimas combinadas lideradas pelos EUA, as forças navais da UE e os meios de Estados que atuavam de forma independente, tinham, segundo Jens Stoltenberg, reduzido de forma eficaz e dramática a atividade de pirataria na região (NATO, 2015).

A Figura 32 corrobora as afirmações de Stoltenberg. Importa sublinhar o significativo número de disrupções ocorridas em 2010, o que significa que os meios militares envolvidos no esforço contra pirataria levaram a cabo diversas ações de desmantelamento de grupos de piratas. Verificou-se uma redução muito significativa do número de eventos de pirataria a partir de 2012, sendo já praticamente residual em 2014.

[116] Acrónimo que significa *rules of engagement*. As ROE definem o grau e o modo pelos quais a força, ou ações que podem ser interpretadas como provocativas, podem ser aplicadas e são projetadas para garantir que a aplicação de tal força é cuidadosamente controlada. Embora uma ação em conformidade com as ROE devidamente promulgadas seja inerentemente legal, os comandantes no local da ação devem usar o seu arbítrio para avaliar se um determinado uso da força, ainda que permitido pelas ROE, é a melhor linha de ação nas circunstâncias prevalecentes (NATO, 2017).

[117] Após março de 2012, e decorrente de uma avaliação estratégica levada a cabo pela Aliança Atlântica, as regras de empenhamento foram modificadas permitindo que as suas forças militares pudessem ser empenhadas em missões de vigilância de campos situados na costa da Somália e de seguimento de grupos de piratas a partir desses santuários e a posterior destruição tanto de navios-mãe, que forneciam apoio logístico, quanto das pequenas e velozes utilizadas nos ataques aos navios-alvo (Bridger, 2013).

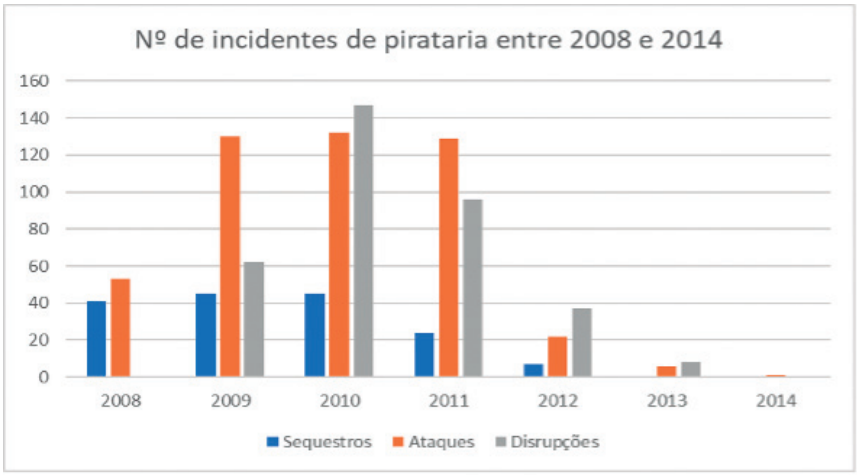

Figura 32 – Incidentes ocorridos na região do Corno de África entre 2008 e 2014
Fonte: Adaptado a partir de NATO (2014a).

Embora o foco dos esforços na região do Corno de África continuasse a centrar-se nas operações contra pirataria no mar, a NATO também estabeleceu contactos com atores regionais para o desenvolvimento de capacidades que melhor permitissem abordar o âmago da pirataria em terra (NATO, 2015). No entanto, é neste campo que mais se fizeram sentir as críticas à atuação da Aliança Atlântica no esforço de controlo da pirataria somali contemporânea. De acordo com Darshana Baruah (2013), a OOS contribuiu decisivamente para garantir a segurança dos espaços marítimos do Corno de África. As medidas adotadas estiveram em consonância com os objetivos da operação, através, designadamente, de orientações dadas à comunidade marítima, de disponibilização de informação relevante à navegação mercante sobre a situação relativa à pirataria em cada momento, por meio de alertas e avaliações de risco, da realização de patrulhas para prevenir a ocorrência de qualquer ataque e da adoção de medidas preventivas (por exemplo, de destruição de embarcações piratas). Baruah considerou que a OOS tinha sido perfeita se fossem consideradas unicamente as medidas preventivas. Todavia, ensinar a comunidade apenas a lidar com a pirataria é uma forma de evitar esse problema, mas não o torna inexistente. Faltou que a NATO atuasse com mais determinação na raiz do fenómeno. E esta residia em terra e não no mar. Considerou que o trabalho realizado a esse nível tinha sido insignificante e que "se a Aliança Atlântica tinha percebido que era importante fortalecer as capacidades de cada Estado no combate à pirataria, então a capacitação marítima dos Estados

ribeirinhos deveria ter assumido prioridade mais elevada" (Baruah, 2013, p. 23).

Um outro problema identificado foi a falta de capacidade legal para capturar e punir piratas. Na maioria das vezes, os piratas detidos eram libertados sem qualquer julgamento devido à falta de órgãos competentes de aplicação da lei para os processar. Referiu Baruah (NATO, 2013, p. 24) que "havia muito pouca informação sobre o que acontecia com os piratas capturados pelas forças da NATO". E era usual, de facto, que cada vez que piratas eram detidos e posteriormente libertados sem qualquer ação – o que amiúde acontecia – regressavam mais tarde à atividade. Concluiu Baruah sublinhando que "se a comunidade internacional não quiser assumir a responsabilidade pelos piratas capturados, deve então preparar a Somália para ser responsável por tais atos", já que era fútil para as marinhas envolvidas realizarem operações de alto risco, interrompendo ataques e detendo piratas, para os libertar logo depois (Baruah, 2013, p. 24).

3.3. O papel da União Europeia

A França e o Reino Unido, a par dos EUA, estiveram, desde o início, na primeira linha do combate à pirataria contemporânea na região do Corno de África. Em entrevista à agência Reuters em 22 de abril de 2008, o Embaixador francês nas Nações Unidas, Jean-Maurice Ripert, afirmou que "nós, franceses, e americanos, com o apoio dos britânicos e de outros países, queremos uma resolução sobre a pirataria e estamos já em pleno processo de acerto dos detalhes da resolução, incluindo o âmbito e os aspetos legais [da intervenção] " (Reuters, 2008). Ripert disse, também, que embora existissem complicadas questões legais envolvidas na preparação da resolução, "a ideia era constituir um mandato no qual se apelava aos Estados para combaterem a pirataria, organizando patrulhas, reagindo aos atos de pirataria, tomando, para tal, o máximo de medidas preventivas possíveis". Deixou ainda claro que "não será a ONU a organizar, mas antes a autorizar, através de um mandato, os Estados membros para atuarem de forma coletiva tanto quanto possível" (Reuters, 2008).

A este propósito, Richard Grenell, porta-voz da missão dos EUA na ONU, citado pela Reuters, na mesma data, referiu que "temos o entendimento de que esta é uma questão muito importante e queremos levá-la adiante o mais rapidamente possível", acrescentando que "com os eventos recentes, é fundamental que o Conselho de Segurança examine este processo imediatamente" (Reuters, 2008).

Mas alguns Estados pertencentes à UE tinham antecipadamente tomado a iniciativa de enviar meios militares para aquela região para prevenir atos de pirataria contra navios com o seu pavilhão. Foi o caso, por exemplo, da Espanha, que apenas alguns dias antes da entrevista do Embaixador Ripert tinha decidido o envio de uma fragata para aquelas águas devido ao facto de piratas somalis terem sequestrado uma embarcação de pesca de atum espanhola, ao largo da Somália, com 26 pessoas a bordo. Também tropas francesas estacionadas no Djibouti tinham agido, no início do mês de abril de 2008, para deterem seis piratas responsáveis pela apreensão de um iate de luxo francês e manutenção em cativeiro da respetiva tripulação (Reuters, 2008).

Mais tarde, no início de dezembro do mesmo ano, o Embaixador Jean--Maurice Ripert referiu que a resolução 1816 permitia que fossem tomadas as diligências necessárias junto do governo da Somália no sentido de obter sancionamento para a entrada de meios navais no seu mar territorial para perseguir piratas, por um período inicial de seis meses. A resolução 1838 exortava todos os Estados a agir e a resolução 1846 renovava a autorização para entrada de meios militares nas águas da Somália. Segundo Ripert, aquelas resoluções forneciam, em conjunto, a base jurídica para o lançamento da operação "Atalanta", que tinha o seu início já previsto para 8 de dezembro (Ripert, 2008).

Os parágrafos seguintes analisam a participação da UE no esforço comum de combate do fenómeno da pirataria somali contemporânea, abordando, sucessivamente, os motivos que presidiram a essa decisão, o emprego operacional de meios militares, os principais desafios sentidos e os resultados alcançados.

3.3.1. Razões da participação da UE no combate à pirataria somali

O Conselho da UE decidiu, em 14 de novembro de 2011, a criação do quadro estratégico para o Corno de África[118], mostrando estar fortemente

[118] O Corno de África era uma área de grande diversidade, em que alguns Estados tinham passado, ou estavam a passar, por períodos de conflito civil violento, cujo legado tinha impacto direto na política e na sociedade. Apesar da sua diversidade, os problemas da região estavam interligados. O que acontecia num determinado país podia ter um impacto profundo nos demais e os problemas de um muitas vezes só podiam ser resolvidos com o envolvimento dos outros. Existia, por conseguinte, uma lógica para lidar com a região como um todo. Daí a necessidade da criação de um quadro estratégico para o Corno de África (Council of the European Union, 2011b).

empenhado nesta região e tendo previsto um envolvimento centrado em cinco áreas principais: a parceria para o desenvolvimento, o diálogo político, a resposta às crises, a gestão de crises e as relações comerciais. A gestão de crises, em concreto, seria conduzida por meio da PCSD e pelo Instrumento de Estabilidade (IfS), designadamente, para negociações, esforços de mediação, fortalecimento do Estado de direito, apoio direto a referendos e apoio à capacidade de resposta. Este foi o caso da Somália, em que além da ajuda humanitária a UE disponibilizou financiamento para instituições federais do país, através de atividades de cooperação no sector da governação gerido pela ONU e a sociedade civil, para a AMISOM, por via do Fundo de Apoio à Paz em África, e através das duas missões militares: a naval, que se designou Atalanta, e se destinava a contribuir para conter a pirataria no Oceano Índico Ocidental; e a de treino (EUTM Somália[119]) no Uganda, para apoio às forças de segurança da Somália, em parceria com o Uganda e os EUA. A UE acordou, ainda, a transferência de suspeitos de pirataria capturados pela operação Atalanta para países terceiros (Maurícias, Quénia e Seychelles), fornecendo apoio, através do seu IfS, a serviços penais, judiciários, policiais e prisionais daqueles três países (Council of the European Union, 2011b, pp. 5-7).

O Conselho aprovou, outrossim, a proposta apresentada pelo Alto Representante para nomeação de um representante especial da UE para o Corno de África, com foco inicial na Somália, com o intuito de se centrar na dimensão regional do conflito e na pirataria, aguardando o desenvolvimento de planos de ação para apoiar a implementação do quadro estratégico. Elencou, por outro lado, as razões para "o compromisso de longo prazo da UE com o Corno de África" referindo que estava "enraizado na importância geoestratégica da região", no desejo da UE de "apoiar o bem-estar das populações do Corno de África" e de ajudar no processo da sua "retirada da pobreza extrema para um crescimento económico autossustentável". Considerou, finalmente, que "a instabilidade na região representava um desafio crescente não apenas para a segurança dos seus povos, mas também para o resto do mundo" (Council of the European Union, 2011b, p. 1).

No âmbito académico, a questão acerca dos motivos que levaram ao empenhamento da UE nas operações de combate à pirataria somali contemporânea tem sido abordada com alguma frequência, sobretudo por se tratar da primeira missão militar naval no âmbito da PCSD. E a verdade é que

[119] Acrónimo que significa *European Union Training Mission in Somalia*.

as respostas têm sido diversificadas, raramente consensuais, e variam entre a oportunidade política da União provar a sua autossuficiência como produtor de segurança (Riddervolt, 2011) (Paige, 2013), até à necessidade de garantir a prossecução dos seus relevantes interesses económicos e comerciais na região (Ehrhart & Petretto, 2012). Damien Helly (2009, p. 399), por outro lado, referiu que a forte presença de navios militares nos espaços marítimos do Corno de África refletia "a crescente competição geoestratégica entre as diferentes potências em torno da Eurásia"[120].

Marianne Riddervold (2011, p. 393) considerou, ademais, que pese embora todas as grandes potências estivessem presentes com forças navais nos espaços marítimos do Corno de África, não havia evidências, nos primeiros anos de combate ao fenómeno da pirataria somali, de que "os atores presentes tenham estado envolvidos em jogos de poder de soma zero sobre a influência na região", ou que "a UE tenha decidido intervir militarmente em razão de uma qualquer tentativa de equilíbrio da esfera de interesses em África". Pelo contrário, referiu que a UE implementou estratégias de equilíbrio, promovendo a cooperação formal e informal com todas as outras grandes potências com meios militares empenhados na região.

Robert Paige (2013) adiantou que restabelecer a paz e a segurança na região do Corno de África foi o motivo principal para a intervenção da UE para combater o fenómeno da pirataria somali. A proteção do comércio global e a dimensão da segurança humana do problema foram duas outras razões de relevo por si apontadas para a União se envolver na questão somali. Finalmente, Paige (2013, p. 12) aponta o "desejo da UE de provar o seu valor como ator de segurança global" como podendo estar, do mesmo modo, na origem do seu envolvimento na luta contra a pirataria.

Ao atacarem navios fretados pelo WFP, os piratas representavam uma ameaça direta às próprias populações da Somália. O imperativo moral e humanitário de ajudar os inúmeros somalis que dependiam dessa ajuda para

[120] A China esteve presente no Oceano Índico pela primeira vez em quatro séculos. Os seus meios navais empenharam-se em ser vistos como francamente proativos nas operações contra pirataria, na definição do curso dos acontecimentos, em particular no Golfo de Áden, e no envolvimento no esforço de coordenação internacional. A participação assertiva da Índia refletia, por outro lado, as suas ambições como potência regional capaz de se mostrar e intervir em todo o Oceano Índico. A Rússia marcou, de igual modo, a sua presença, regressando a uma região onde antes estivera como União Soviética (Helly, 2009).

sobreviverem[121] apoderou-se de diversos Estados, em particular europeus, que atribuíram elevada prioridade à segurança humana daquelas populações[122], o que levou, ainda em 2007, ao empenhamento de meios militares para fornecimento de escoltas aos comboios do WFP (Helly, 2009). Entre esses países constavam a França, a Dinamarca e os Países Baixos. Nos primeiros anos deste século, mais de 15 por cento do comércio marítimo global usava a rota do Canal do Suez. As exportações da Europa e as importações de energia dependiam do trânsito seguro pelo GoA. O frete marítimo nesta área era, portanto, uma questão de segurança altamente sensível, não apenas para a UE e a Europa, *lato sensu*, mas para todos os principais mercados, incluindo a Índia, a China e os EUA (Helly, 2009).

Finalmente, em tempo de crise financeira e de flutuação dos preços do petróleo, a insegurança na região podia ter um custo económico demasiado elevado. Os prémios de seguros de risco de guerra atingiram repentinamente um pico e as rotas alternativas através do Cabo da Boa Esperança implicavam custos extras excessivos (mais gastos com combustível, devido a distâncias de transporte mais longas) ou perdas para as economias dos países ribeirinhos (em particular o Egito, cujas receitas provenientes da exploração do Canal do Suez caíram significativamente). Por outro lado, para países como França, Itália e Espanha, onde a indústria da pesca (inclusive no Oceano Índico) tinha um peso económico importante, a pirataria tornou-se verdadeiramente uma ameaça aos seus interesses nacionais.

3.3.2. A operação *Atalanta*

A aprovação da ação comum 2008/851/PESC conduziu à constituição de uma operação militar, consistente com o permitido pelo art.º 100º e seguintes da CNUDM, denominada "Atalanta"[123], tendo em vista contribuir para: a proteção

[121] Jean-Maurice Ripert (2008) referiu que a pirataria estava a matar, já que todos os dias perto de três milhões de somalis dependiam da ajuda alimentar de emergência disponibilizada pelo WFP e que 95% desse apoio chegava por mar.

[122] O conceito de segurança humana, a que antes já fizemos referência, está também contemplado na Estratégia de Segurança Europeia (ESS) de 2003, que, em termos gerais, apresenta a ideia de que "a segurança do indivíduo é crucial para a segurança e a estabilidade do Estado como um todo" (Paige, 2013, pp. 11-12). A suposição básica é que um indivíduo tem muito menos probabilidade de cometer um crime ou violência quando se sente seguro e protegido no seu ambiente (Kaldor, Martin, & Selchow, 2007).

[123] O envolvimento da UE na Somália remonta, porém, a meados da década de 1990, com o fornecimento de ajuda humanitária e a coordenação de projetos para apoiar as operações de consolidação da paz através da ONU. Ainda antes do lançamento da operação Atalanta, a UE anunciou, em 2007, um apoio ativo à AMISOM com assistência financeira e técnica no valor de 325 milhões de euros (Paige, 2013).

de navios mercantes fretados pelo WFP que transportavam ajuda alimentar para as populações deslocadas da Somália, nos termos do mandato definido na resolução 1814 do CSNU; e a proteção dos navios mercantes e embarcações mais vulneráveis que navegassem nas águas ao largo da Somália, dissuadindo, prevenindo e reprimindo atos de pirataria e assalto armado no mar naqueles espaços marítimos, nos termos da resolução 1816 também do CSNU (Council of the European Union, 2008).

Nas condições fixadas pelo direito internacional aplicável, designadamente na CNUDM, e pelas resoluções 1814, 1816 e 1836, de 2008, do CSNU, e no limite das capacidades disponíveis, o mandato desta operação previa: a disponibilização de proteção aos navios fretados pelo WFP, incluindo a presença de equipas armadas a bordo durante as navegações pelas águas territoriais da Somália; a proteção de navios mercantes em trânsito por áreas nas quais existissem meios militares empenhados em tarefas de vigilância marítima, em função de uma avaliação casuística; a vigilância das zonas ao largo da costa da Somália, incluindo as suas águas territoriais, que constituíam risco acrescido para as atividades marítimas, em particular para o tráfego marítimo; a tomada de medidas necessárias, abrangendo o recurso à força para dissuadir, prevenir e intervir para pôr termo a atos de pirataria ou de assalto armado no mar que pudessem vir (ou estivessem) a ser cometidos nas zonas sob a sua vigilância; a detenção e posterior transferência de pessoas que tivessem cometido (ou que fossem suspeitas de ter cometido) atos de pirataria ou de assalto armado no mar, tendo em vista a eventual instauração de processos judiciais pelos Estados competentes; o apresamento de embarcações de piratas ou de assaltantes armados e navios capturados que se encontrassem sob controlo de piratas ou de assaltantes armados; e o estabelecimento de uma ligação com as demais organizações, entidades e Estados que tivessem meios militares na região (Council of the European Union, 2008).

Em termos de funcionamento, o *Political and Security Committee* (PSC) controlava a direção política e estratégica da operação sob a responsabilidade do Conselho da União Europeia. O Comité Militar da União Europeia (EUMC[124]) monitorizava a sua execução. Foi designado um comandante da operação Atalanta e um comandante da força, responsável pelos meios empenhados na região do Corno de África, que rodavam todos os quatro meses.

[124] Acrónimo que significa *European Union Military Committee*.

Em dezembro de 2011, a UE nomeou um representante especial para o Corno de África, a fim de ajudar a coordenar os esforços regionais e internacionais naquela região (Paige, 2013). O quartel-general operacional (OHQ) estava sediado em Northwood, próximo de Londres, onde também se encontrava localizado o *Maritime Security Centre - Horn of Africa* (MSCHOA)[125], que foi uma das inovações da operação Atalanta. Coexistiam naquele centro militares e oficiais de ligação do setor privado[126]. Uma base logística para apoio de aeronaves de patrulha marítima e o quartel-general da força (FHQ) estavam ambos localizados no Djibouti, na base militar francesa aí existente.

A AOO tinha 1,4 milhões de milhas quadradas e era composta por várias zonas: o Sul do Mar Vermelho, o GoA, a costa Sul da Somália até à distância de 500 milhas de terra e a área em redor das Ilhas Seychelles. O cumprimento do mandato implicava não apenas a coleta de informações operacionais e a monitorização da AOO, mas incluía, de igual modo, medidas para assegurar o comércio marítimo naquelas áreas. A dimensão de aplicação da lei, que consistia na detenção e transferência de suspeitos de atos de pirataria, ultrapassava a ação exclusivamente militar e exigia que os Estados contribuíssem com peritos judiciais. As ROE permitiam a abordagem a navios suspeitos de envolvimento em ações de pirataria e o uso da força quando necessário (Helly, 2009, p. 395).

A intervenção da EUNAVOR iniciou-se com quatro/cinco navios do tipo fragata e uma/duas aeronaves de apoio em permanência. Aumentou ao fim de alguns meses para uma dúzia de navios, auxiliados por três aeronaves de reconhecimento e patrulha marítima (MPRA)[127] disponibilizadas pela Alemanha, Espanha e França, e oito helicópteros. A operação Atalanta deveria terminar doze meses após a declaração da capacidade operacional inicial. No entanto, o prazo inicial da operação foi renovado consecutivamente, estendendo-se muito para além de dezembro de 2016, que delimita temporalmente o nosso estudo. A operação sofreu apenas duas alterações significativas entre 2008 e

[125] O papel do MSCHOA será analisado em pormenor no capítulo 4. Todavia, importa referir, de momento, que este centro fornecia um portal *web* seguro com uma gama de serviços para navios mercantes, incluindo alertas de atividades / ataques de piratas, avaliação de risco com base em informações militares, notícias sobre navegação (tanto regionais quanto mundiais) e medidas de aconselhamento de autoproteção da navegação mercante em transito pela região do Corno de África (Helly, 2009).

[126] Existiam, em concreto, elementos da marinha mercante de, entre outras, as seguintes companhias: BP, INTERTANKO, MAERSK, TOTAL e NYK (Japão) (Helly, 2009).

[127] Acrónimo que significa *Maritime Patrol and Reconnaissance Aircraft*. Estas aeronaves eram usadas para monitorização da AOO e para apoiar os meios de superfície na deteção de embarcações de piratas, especialmente ao longo da costa Sul da Somália (Helly, 2009).

2014. A primeira, em 2009, através da Decisão do Conselho 2009/907/CFSP, de 8 de dezembro, com a inclusão da monitorização da atividade de pesca na costa da Somália, que durou até 2014 (Council of the European Union, 2009). A segunda ocorreu em 2014, através da Decisão do Conselho 2014/827/CFSP, de 21 de novembro, que sancionou uma contribuição da operação Atalanta para missões secundárias, dentro dos meios e capacidades existentes e mediante pedido, inseridas na *comprehensive approach*[128] da UE em relação à Somália, e para as atividades pertinentes da comunidade internacional que abordavam as causas profundas do fenómeno e a constituição de redes de pirataria (Council of the European Union, 2014b). Foi ainda esta decisão que prorrogou a operação até 12 de dezembro de 2016.

3.3.3. Desafios

A UE, juntamente com os demais atores envolvidos nas operações contra pirataria, identificou a ocorrência deste fenómeno como resultado da instabilidade e do conflito de longa data na Somália, pelo que decidiu optar por uma *comprehensive approach* para a região. Isso implicou abordagens tanto no ambiente marítimo como em terra para fazer face aos problemas existentes na Somália, com a EU NAVFOR a assumir a liderança das operações marítimas e uma vasta gama de recursos utilizados em terra, embora não tivesse sido considerada qualquer intervenção na própria Somália. Um exemplo relevante dessa postura foi a missão de treino da UE – a EUTM Somália – no Uganda, que se dedicou ao treino de forças de segurança da Somália. Outro exemplo foi a contribuição de ajuda humanitária e apoio para o desenvolvimento e assistência a áreas-chave, que levaram mesmo a União a assumir ser "o maior doador mundial para a Somália, abordando os sintomas e as causas profundas da crise" (Paige, 2013, p. 10).

A UE forneceu 198 milhões € de ajuda humanitária à Somália desde 2005, através do *European Community Humanitarian Office* (ECHO). Posteriormente, e através do *European Development Fund* (EDF), disponibilizou mais 215 milhões € para o período de 2008-2013. Essas verbas permitiram fornecer assistência ao desenvolvimento em setores-chave, com 52 milhões € para a governança e a segurança, 36 milhões € para a educação e 48 milhões € para o crescimento económico. Esta abordagem setorial visava estabelecer as bases

[128] Visava combinar estrategicamente as políticas de desenvolvimento, humanitárias, civis e militares para lidar com a crise somali em geral e a ameaça da pirataria em particular.

para uma governança forte na Somália, algo que a UE considerava fundamental para mitigar os problemas na região (incluindo a pirataria) (Paige, 2013).

Pese embora algumas críticas que se fizeram sentir à abordagem adotada pela UE de que estaria a utilizar ideias com um pendor muito europeísta, com um órgão de decisão centralizado e princípios democráticos[129], a verdade é que a mesma tinha como objetivo estabilizar a governança na Somália. Tal abordagem abrangente pareceu, de facto, ser benéfica para o povo somali, já que não visava apenas a detenção de piratas no mar, mas propunha, em simultâneo, a reconstrução do Estado somali e o fim da crise que assolava o país desde 1991. A UE apresentou, por conseguinte, "uma solução integrada para o problema da insegurança na Somália motivado pela pirataria marítima, ao invés de apenas o conter" (Paige, 2013, p. 11), o que originou críticas em relação a outras operações, designadamente da NATO, por se terem ficado praticamente apenas pela contenção do fenómeno, como, aliás, foi evidenciado no subparágrafo anterior.

Paige (2013, p. 10), referindo que o conceito de pirataria tinha significados distintos para organizações diferentes, adiantou que do ponto de vista específico da UE seria necessário primeiro estabelecer um quadro no qual se pudesse ver as várias formas como este ator respondeu aquele fenómeno. Definiu, assim, três contextos de abordagem distintos: o securitário, o legal e o de desenvolvimento. O quadro securitário analisou o problema da pirataria em termos de uma "ameaça". A UE respondeu a essa ameaça da mesma forma que um Estado responderia em tempo de guerra, com medidas extraordinárias, muitas vezes vendo as pessoas identificadas na "ameaça" como "o inimigo". O quadro legal, por outro lado, identificou o problema como de violação da lei. No contexto da pirataria, isso significava que as pessoas que cometiam crimes que se enquadravam na definição internacionalmente aceite de "pirataria" eram criminosas e deviam ser julgadas. Finalmente, o quadro de desenvolvimento viu um problema em termos sociais, ou seja, viu as pessoas envolvidas no problema como um sintoma de uma questão mais ampla. No caso da pirataria, o quadro de desenvolvimento argumentava que os próprios piratas se voltaram para essa atividade porque não podiam sustentar-se de outra forma e foi a situação precária na região que os obrigou a recorrer à pirataria.

[129] Segundo alguns autores, como Ehrhart e Petretto (2012, p. 4), a União Europeia estava aparentemente focada em estabelecer uma forma de governo centralizada na Somália, fortalecendo o TFG com ajuda financeira e, através da EUTM, no Uganda, patrocinando o treino das forças armadas somalis para robustecer a segurança em todo o país.

E, de facto, usar, em simultâneo, os três quadros em causa, foi a decisão encontrada pela UE para melhor alcançar uma "abordagem abrangente" para o problema da pirataria somali. Assim, a justificação para as medidas contra pirataria insere-se no quadro de segurança. O objetivo da operação Atalanta era a detenção e posterior acusação de presumíveis piratas. No entanto, isso era uma tarefa difícil, já que, uma vez detidos, onde poderiam ser os piratas julgados? Nestas circunstâncias, e no âmbito restrito do quadro legal, a UE viu-se na necessidade de assinar acordos com o Quénia em 2009, as Ilhas Seychelles, ainda em 2009, e as Ilhas Maurícias, em 2011, para julgamento dos piratas detidos (Paige, 2013). Mas a UE adotou, em paralelo, uma abordagem de desenvolvimento ao realizar operações em terra, por considerar que era aí que se encontrava o cerne da pirataria. Referiu Paige (2013, p. 11) que "o nível de ajuda fornecida foi impressionante e mostrou a vontade da UE em atacar as causas profundas da pirataria somali, que outros atores pareciam evitar".

3.3.4. Resultados alcançados

Pese embora seja muito difícil definir critérios universalmente aceites de sucesso para operações de gestão de crises, alguns dados podem ser usados para avaliar a eficácia da operação Atalanta no combate à pirataria somali. Por exemplo, em meados de agosto de 2009, 68 piratas foram transferidos para as autoridades judiciais quenianas. Vários navios da AMISOM que transportavam cargas sensíveis haviam sido devidamente protegidos por meios militares e cerca 70 por cento dos navios mercantes que passaram pelo GoA estavam registados no MSCHOA.

Observaram-se, de igual modo, melhorias visíveis na prevenção e incremento de medidas de autoproteção, o que teve um efeito muito visível relacionado com um número crescente de ataques de piratas não concretizados (Helly, 2009).

Como enquadramento inicial, atente-se na Figura 33 que permite conhecer a evolução do número de navios sequestrados, entre 2008 e 2012. É percetível a queda abrupta dos valores totais no primeiro semestre de 2011, mantendo-se depois dessa data em números puramente residuais.

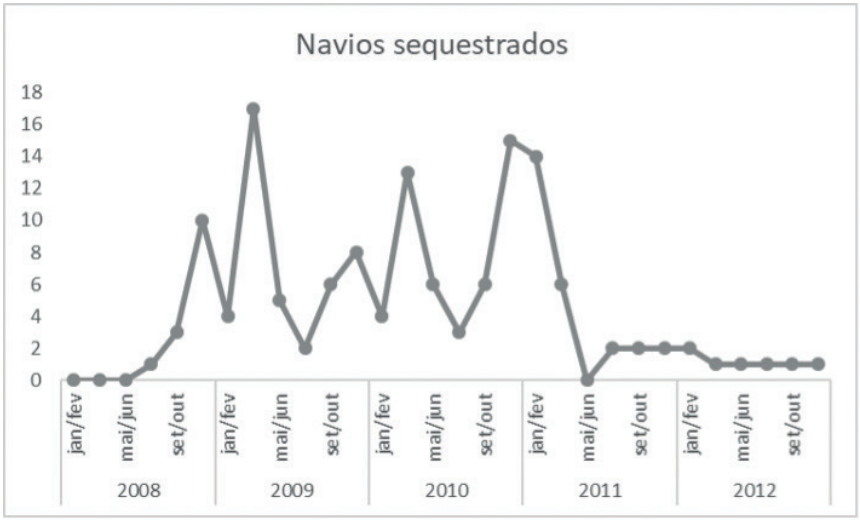

Figura 33 – Navios sequestrados por piratas somalis entre 2008 e 2012
Fonte: Adaptado a partir de EU NAVAL Force – Somalia (2020).

A Figura 34 permite perceber de que forma evoluiu o número de marítimos feitos reféns, entre 2008 e 2013. O valor mais elevado ocorreu em janeiro de 2011, quando os diferentes grupos de piratas mantinham em cativeiro 743 reféns. A partir do início de 2013 praticamente deixou de haver marítimos mantidos em cativeiro por piratas somalis.

Figura 34 – Reféns detidos por piratas somalis entre 2008 e 2013
Fonte: Adaptado a partir de EU NAVAL Force – Somalia (2020).

A Figura 35 mostra os eventos de pirataria ocorridos nos espaços marítimos da Somália nos quais estiveram envolvidos meios militares da EUNAVFOR (operação Atalanta), no período 2008 - 2016.

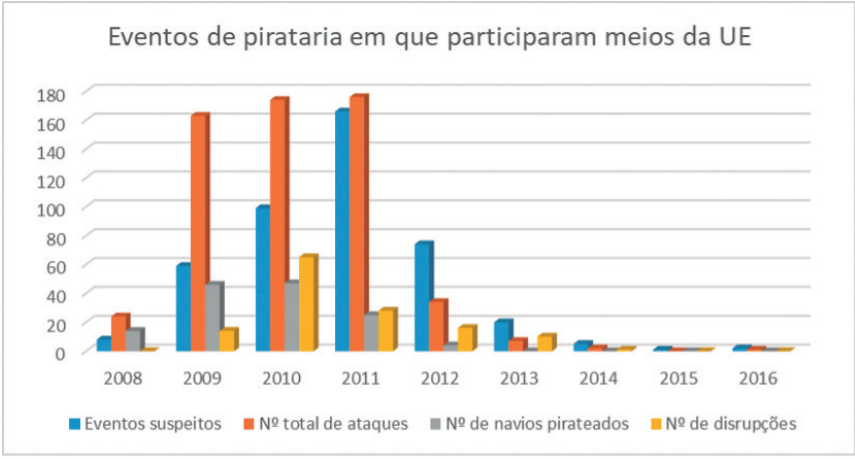

Figura 35 – Incidentes na região do Corno de África no período 2008 - 2016
Fonte: Adaptado a partir EU NAVAL Force – Somalia (2020).

O Quadro 2 apresenta informação diversa, compilada entre janeiro de 2009 e dezembro de 2016, que reflete o resultado da intervenção dos meios militares da UE na escolta de navios mercantes fretados pelo WFP e pela AMISOM e o número de piratas detidos e transferidos para as autoridades competentes, para posterior acusação.

Quadro 2 – Navios escoltados, bens alimentares fornecidos e piratas transferidos

Resultados operacionais alcançados entre 2009 e 2016			
Navios do WFP escoltados	485		
Navios da AMISOM escoltados	140		
Bens alimentares fornecidos pelo WFP (em toneladas)	1. 890. 612		
Piratas transferidos para as autoridades competentes tendo em vista a sua acusação	TOTAL	DETIDOS	CONDENADOS
	171	0	150

Fonte: Adaptado a partir de EU NAVAL Force-Somalia (2020).

A Figura 36 elenca a tipologia e quantidade de meios militares (navais e aéreos) que participaram na operação Atalanta, entre 2009 e 2013, período que foi o mais crítico em termos de eventos de pirataria nos espaços marítimos do Corno de África.

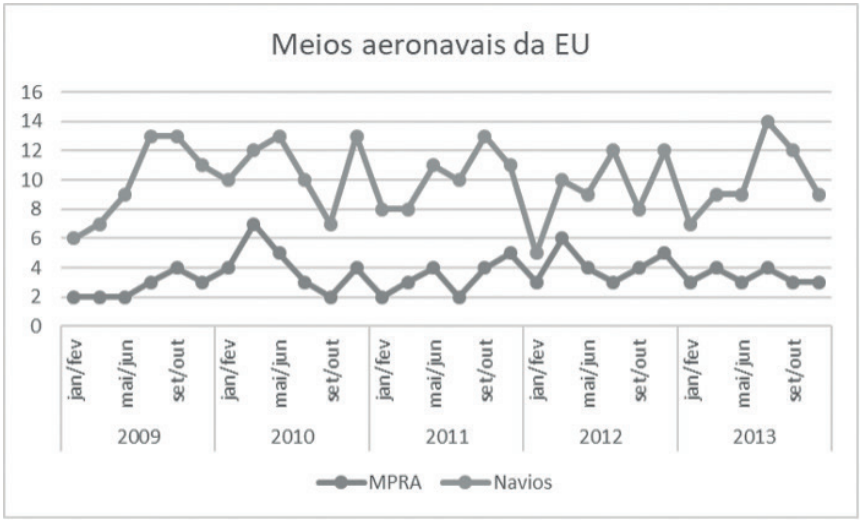

Figura 36 – Meios aeronavais na operação Atalanta entre 2009 e 2013
Fonte: Adaptado a partir de EU NAVAL Force – Somalia (2020).

Um outro resultado da operação contra pirataria esteve relacionado com a existência de uma maior consciência na Europa acerca da necessidade de incrementar o seu contributo para a estabilização, a longo prazo, da Somália. Através do seu instrumento de estabilidade, a Comissão Europeia auxiliou os sistemas judiciários do Quénia e das Seychelles, o que permitiu a obtenção de acordos com esses dois Estados para a transferência de presumíveis piratas para aí serem julgados (Helly, 2009).

Finalmente, a operação Atalanta, por ter sido a primeira operação naval da UE no âmbito da PCSD, abriu novos caminhos em muitos aspetos. Permitiu, por exemplo, desenvolver e consolidar ligações com a NATO. Por outro lado, o aumento repentino da presença de diversas forças e meios navais nos espaços marítimos do Corno de África evidenciou o aparecimento de novos jogos de poder marítimo. E, nesse sentido, a operação Atalanta provou ser uma ferramenta essencial para a UE dialogar com atores marítimos globais, como a China e a Rússia. Graças à sua abordagem abrangente que envolvia os

instrumentos comunitários de apoio aos sistemas judiciários da região, a União assegurou, ainda, que os suspeitos de pirataria eram julgados de acordo com as normas internacionais em vigor (Helly, 2009).

3.4. A ação da *Combined Maritime Forces*

A parceria marítima multinacional CMF foi a terceira organização multilateral que participou ativamente nas operações de combate à pirataria contemporânea na região do Corno de África. A relevância do estudo da intervenção desta organização centra-se no papel que desempenhou, não apenas de disponibilização de inúmeros meios militares para a realização das tarefas atribuídas, mas também nas atividades de coordenação e decisão de emprego desses meios no mar em cada momento.

A visão desta parceria é que se constitui como um grupo marítimo global e duradouro de nações alinhadas no propósito comum de conduzir operações de segurança marítima, a fim de garantir estabilidade no ambiente marítimo. Para isso, as suas forças são flexíveis e adaptáveis, capazes de responderem a um ambiente cada vez mais complexo e mutável, e estão preparadas para enfrentarem todas as ameaças à segurança marítima. O conceito da parceria reside no facto de a economia global depender da liberdade de navegação em águas internacionais, sendo, por conseguinte, necessário garantir a movimentação expedita de mercadorias em vastas extensões do oceano. Para tal, as marinhas devem trabalhar em coordenação e cooperação entre si e com agências externas para caucionar a segurança dos espaços marítimos (CMF, 2018).

A parceria CMF foi formalmente criada em 2001, para ajudar a conter a ameaça do terrorismo internacional, mas a sua missão foi posteriormente expandida para incluir operações de combate à pirataria no Oceano Índico Ocidental. Sendo originalmente constituída por meios de 12 Estados que partilhavam ideias semelhantes, a CMF compreende no presente 33 nações de todo o mundo[130], com o envolvimento crescente de Estados do Sudeste asiático (CMF, 2020).

As principais áreas de foco da CMF são o combate ao narcotráfico, o combate ao contrabando, a supressão da pirataria, o incentivo à cooperação

[130] A saber: Alemanha, Arábia Saudita, Austrália, Bahrein, Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, Emirados Árabes Unidos, Espanha, EUA, Filipinas, França, Grécia, Países Baixos, Iémen, Iraque, Itália, Japão, Jordânia, Kuwait, Malásia, Noruega, Nova Zelândia, Paquistão, Portugal, Qatar, Reino Unido, República da Coreia, Seychelles, Singapura, Tailândia e Turquia (CMF, 2020).

regional e o envolvimento com parceiros regionais e outros para fortalecimento das capacidades relevantes, a fim de melhorar a segurança e estabilidade geral e promover um ambiente marítimo seguro. Quando solicitados, os meios da CMF podem responder a crises ambientais e humanitárias e estão divididos em três forças-tarefa combinadas: CTF 150 (vocacionada para operações de segurança marítima fora do Golfo Pérsico); CTF 151 (vocacionada para operações contra pirataria no Oceano Índico); e CTF 152 (vocacionada para operações de segurança marítima dentro do Golfo Pérsico) (CMF, 2020).

A presente secção procede, inicialmente, a uma análise global da CMF. Logo depois centra-se na atuação da CTF 151, por ser a força-tarefa combinada que esteve empenhada na condução de operações contra pirataria nos espaços marítimos do Corno de África.

3.4.1. Origem e constituição da CMF

A parceria marítima multinacional CMF existe para manter a ordem no mar, baseada no direito internacional, combater os atores não-estatais que usam o mar de forma ilícita e promover a segurança, estabilidade e prosperidade em aproximadamente 3,2 milhões de milhas quadradas de águas internacionais, que incluem o Golfo Pérsico, o Golfo de Omã, o Mar Arábico, o GoA e a bacia da Somália e abrangem algumas das rotas marítimas mais importantes do mundo (CMF, 2020).

Esta parceria foi formada após os trágicos eventos de 11 de setembro de 2001 nos EUA e surgiu em resposta à resolução do CSNU 1373 (2001), de 28 de setembro[131] (McLeod & Wardrop, 2015). Para cumprimento da sua missão, a CMF desenvolve diversas ações, nomeadamente: apoiar o regular fluxo de comércio marítimo legítimo na região; assegurar a negação do uso do alto mar a grupos terroristas e a atores não-estatais que aí procuram desenvolver atividades ilícitas; e incrementar o empenhamento estratégico com parceiros regionais e outros intervenientes relevantes no Oceano Índico Ocidental (CMF, 2018).

A CMF é comandada por um vice-almirante da marinha dos EUA, que é também, em acumulação de funções, comandante do *US Navy Central Command* (NAVCENT) e da *US Navy Fifth Fleet*. Os três comandos estão

[131] A resolução 1373 (2001) do CSNU veio reafirmar a condenação dos ataques terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001 em Nova York, Washington, D.C. e Pensilvânia, e expressou uma forte determinação em prevenir atos futuros, exortando, para isso, os Estados a tomarem as medidas necessárias para acautelar a prática futura de atos terroristas (UNSC, 2001).

localizados no *US Naval Support Activity*, no Bahrain (CMF, 2020). Ao contrário de outras organizações (como na NATO), os membros da CMF não estão vinculados a nenhum tratado e a sua participação é puramente voluntária. Por outro lado, nenhum Estado membro é solicitado a cumprir uma tarefa que não deseje ou se julgue incapaz de cumprir (McLeod & Wardrop, 2015).

A primeira força-tarefa a ser edificada foi a CTF 150. Estabelecida em 2002, teve como foco principal a disrupção de organizações terroristas através da restrição da liberdade de manobra no domínio marítimo. Desenvolvia um cuidadoso planeamento de operações de segurança marítima nas águas internacionais do Médio Oriente e do Norte do Oceano Índico, garantindo que o comércio marítimo internacional legítimo transitava livremente pela região e negando o uso do mar para o transporte ilegal de pessoas, de armas, de carvão e de estupefacientes diversos, limitando a obtenção de fundos por parte das organizações terroristas que naqueles espaços operavam (CMF, 2018).

A CTF 152 foi fundada em 2004 e a AOO respetiva é uma das globalmente mais significativas e que em termos geográficos maiores constrangimentos apresenta, já que opera em pleno Golfo Pérsico, uma região estratégica, mas politicamente muito complexa. Coordenava as operações de segurança marítima no golfo, facilitando a cooperação entre as diferentes forças marítimas regionais. Uma outra relevante tarefa atribuída à CTF 152 era a proteção de infraestruturas marítimas chave, incluindo as inúmeras plataformas *offshore* de petróleo, da ameaça terrorista (CMF, 2018).

A CTF 151 foi edificada em 2009 e visava construir uma capacidade para garantir a liberdade de navegação no Oceano Indico Ocidental. A CTF 151 promovia, ainda, medidas cautelares a serem tomadas pela navegação mercante tendentes a reduzir a vulnerabilidade a ataques de piratas. Eram detalhadas nas *Best Management Practices*[132], elaboradas por um consórcio constituído pela indústria marítima e por organizações militares (CMF, 2018).

A Figura 37 mostra a AOO das diferentes CTF que compõem a CMF, assim como a área de risco elevado de ataques de grupos de piratas e duas rotas utilizadas para o transporte de estupefacientes no Oceano Índico – a *Hash Highway e a Smack Track*.

[132] Medidas que serão abordadas em pormenor no capítulo 4.

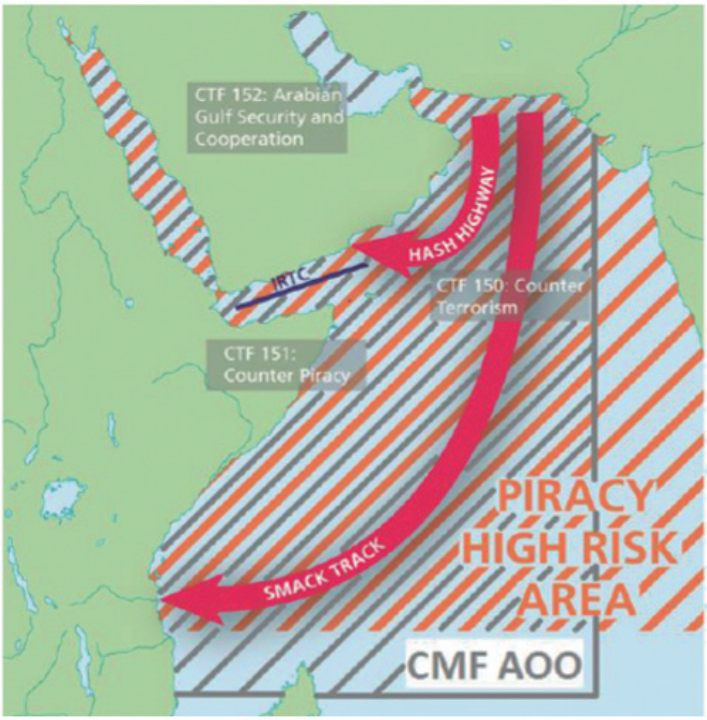

Figura 37 – AOO das CTF da CMF
Fonte: McLeod e Wardrop (2015).

Atento o facto da CTF 152 operar em pleno Golfo Pérsico, por conseguinte bastante afastado dos espaços marítimos onde amiúde ocorriam incidentes de pirataria (GoA, Mar Arábico, Sul do Mar Vermelho e bacia da Somália), vamos centrar-nos nas demais CTF. Por ser a força-tarefa dedicada ao combate à pirataria somali, a CTF 151 será, em linha com o que antes referimos, analisada separadamente, na seção seguinte, abordando agora os aspetos mais relevantes da ação da CTF 150.

No início da segunda década do corrente século, o aspeto que mais sobressaiu da ação da CTF 150 esteve relacionado com a interdição de grandes carregamentos de heroína e haxixe, por haver informações de que estes tráficos ilegais de estupefacientes estavam ligados ao financiamento ilícito de grupos terroristas. Ou seja, não eram um fim em si mesmo. A maioria das apreensões de narcóticos feitas pela CTF 150 ocorreu precisamente ao longo da *Smack Track* e da *Hash Highway* que a Figura 37 mostra. Parte da droga produzida no Afeganistão chegava à costa de Makran, no extremo Norte do Golfo

de Omã, usualmente através de navios de grande porte, e era aí transferida para embarcações de carga de menores dimensões (geralmente *dhows*) para posterior envio aos seus destinos. A rota de haxixe destinava-se principalmente à Península Arábica, enquanto a heroína chegava à costa da África Oriental, de onde seguia para mercados ocidentais (McLeod & Wardrop, 2015).

Igualmente preocupante era o movimento de armas para auxílio do terrorismo, a par de outros financiamentos comerciais suspeitos (por exemplo, a exportação de carvão da Somália que as Nações Unidas identificaram como sendo uma importante fonte de apoio financeiro ao grupo extremista Al Shabaab[133]). O *Monitoring Group* documentou o carregamento e exportação de carvão do porto de Barawe, controlado por milícias da Al-Shabaab, e do porto de Kismayo. No mapeamento da cadeia de abastecimento do comércio de carvão, foram identificados diversos exportadores e importadores suspeitos (Monitoring Group on Somalia and Eritrea, 2014).

3.4.2. A CTF 151

Na sequência da resolução 1816 do CSNU, de junho de 2008, a CMF anunciou a criação da CTF 151 em 8 de janeiro de 2009 (McLeod & Wardrop, 2015). Todavia, importa reter os antecedentes que levaram à constituição de uma *Combined Task Force* específica para lidar com a pirataria quando já existia uma outra, a CTF 150, dedicada à realização de operações de segurança marítima nos mesmos espaços marítimos.

Assim, os esforços da parceria multinacional incluíam, à data da resolução 1816 do CSNU, os meios da CTF 150 que patrulhavam a região do Corno de África com navios e aeronaves. Porém, a constituição da CTF 150 – estabelecida no início da operação *Enduring Freedom* – destinava-se à realização de operações de segurança marítima no GoA, Golfo de Omã, Mar Arábico, Mar Vermelho e Oceano Índico. As operações incluíram a dissuasão de atividades ilícitas, como o contrabando de vários produtos e o tráfico de drogas e de armas. No entanto, com o recrudescimento da pirataria marítima somali, o estabelecimento da CTF 151 permitiu que os meios da CTF 150 se mantivessem focados apenas naquelas atividades e que os meios da CTF 151 se concentrassem exclusivamente nas tarefas contra pirataria (Global Security, 2009).

[133] De acordo com o veiculado no relatório do *Monitoring Group on Somalia and Eritrea*, de 19 de setembro de 2014, elaborado em cumprimento do veiculado na resolução do CSNU 2111 (2013), de 24 de julho (Monitoring Group on Somalia and Eritrea, 2014).

Houve, porém, uma outra razão de relevo para a criação de uma força dedicada apenas ao combate à pirataria, no âmbito do CMF. Referiu, a esse propósito, o Vice-almirante Bill Gortney, comandante da CMF, que "algumas marinhas da nossa coligação não tinham autoridade para conduzir missões contra pirataria", pelo que "a criação da CTF 151 permitiria que essas nações continuassem a operar sob os auspícios da CTF 150 e que outras nações se juntassem à CTF 151 para contribuírem para o objetivo de levar à justiça os criminosos envolvidos em eventos de pirataria" (Global Security, 2009).

Entre outras iniciativas, a CMF criou o *Maritime Security Transit Corridor* (MSTC), no prolongamento do GoA para o Mar Vermelho, em agosto de 2008, devido à ocorrência cada vez mais significativa de ataques contra navios mercantes nas aproximações ao Estreito de Bab el-Mandeb. O propósito consistia em fornecer uma rota de tráfego comercial ao longo da qual os navios militares que aí operavam podiam concentrar os seus esforços de presença e vigilância marítima (CMF, 2021).

A coordenação de meios na AOO fazia-se através da utilização do sistema *Mercury*, que permitia direcionar para uma determinada posição onde estava em curso um evento de pirataria o meio naval mais próximo. Essa coordenação era feita pelos estados-maiores dos três comandantes das forças-tarefa, daí relevando as reuniões que ocorriam no mar, uma vez que permitia um melhor conhecimento entre os militares que depois teriam a responsabilidade de acionar os meios necessários para intervirem nos eventos que amiúde ocorriam. Foi, por exemplo, o caso de um incidente que teve lugar em 20 de setembro de 2009, em que uma embarcação pirata atacou um navio mercante em pleno IRTC – que logrou, ainda assim, escapar – que informou, de imediato, o *United Kingdom Maritime Trade Operations* (UKMTO)[134]. Este centro alertou os meios militares via *Mercury*. Uma aeronave de patrulha marítima japonesa, já no local, relatou a posição para os meios de superfície envolvidos nas operações contra pirataria. O navio de guerra australiano *HMAS*[135] *Toowoomba*, da CTF 151, que estava mais próximo da embarcação pirata, foi destacado para intervir, tendo sido auxiliado pelo helicóptero do navio de guerra alemão FGS *Bremen*, da EUNAVFOR. A ação terminou com a chegada do *HMAS Toowoomba* à cena da ação e subsequente abordagem da embarcação pirata, mantendo-se

[134] Será abordado em pormenor no capítulo 4.
[135] Acrónimo que designa os navios da marinha da Austrália: *His/Her Majesty's Australian Ship*.

o helicóptero do FGS *Bremen* no local de modo a assegurar a proteção aérea da equipa de abordagem (EUNAVFOR, 2009).

3.4.3. Atividade operacional

No nível operacional importa referir a participação da CMF no SHADE, na coordenação das atividades navais na região. As reuniões aconteciam uma vez por mês, no Bahrein, no comando central das forças navais dos EUA (NAVCENT), sob a copresidência rotativa da EUNAVFOR, NATO e CMF. A par de elementos das três forças multilaterais, participavam representantes dos demais Estados que tinham meios militares destacados na região, do transporte e comércio marítimo internacional, de agências e autoridades policiais[136]. Devido ao aumento do número de destacamentos de pessoal de segurança privada embarcados em navios mercantes, também uma associação de empresas de segurança foi convidada a participar das reuniões do SHADE (Ehrhart & Petretto, 2012).

A par da discussão acerca da coordenação das forças navais que operavam na região, as reuniões do SHADE procuravam identificar novas iniciativas para interromper e, preferencialmente, prevenir futuros ataques de piratas. Os participantes ficavam a conhecer atualizações sobre as operações de combate à pirataria de cada uma forças navais representadas e sobre a avaliação da campanha feita por analistas militares (CMF, 2011).

Além das reuniões do SHADE, existiam encontros bissemanais apenas entre delegados da EUNAVFOR, da NATO e da CMF. Uma rede de oficiais de ligação da UE (estacionados em Mombaça, nas Seychelles e no Bahrein), da NATO (que permaneciam no Djibouti e no Bahrein) e do CMF (presentes no Bahrein), facilitava a coordenação diária dos meios aeronavais nos diferentes espaços marítimos. A cooperação ao nível operacional-tático incluía, ainda, uma divisão de tarefas. A EUNAVFOR administrava um centro de logística no Djibouti (ATALANTA *Support Area*) que apoiava a componente de reconhecimento marítimo, a NATO coordenava os movimentos das aeronaves e a CMF facilitava o acesso à frota de petroleiros dos EUA existentes no Oceano Índico, fundamental para garantir a sustentação dos meios navais no mar (Ehrhart & Petretto, 2012).

[136] A título de exemplo, na reunião realizada em dezembro de 2011 estiveram presentes 115 representantes militares e civis oriundos de 27 países (Ehrhart & Petretto, 2012).

O comando operacional da CMF 151 era detido pelo comandante do Comando Central das Forças da Marinha dos EUA (COMNAVCENT), sendo que o comando tático dos meios na AOO era, amiúde, exercido por oficiais de nações parceiras (Ehrhart & Petretto, 2012). O Quadro 3 elenca os Estados que exerceram o comando tático da CMF 151 no período de 2009 a 2016, por períodos que variavam entre os três e os seis meses.

Quadro 3 – Comando tático da CTF 151 entre 2009 e 2016

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Coreia do Sul								
Dinamarca								
EUA								
Japão								
Nova Zelândia								
Paquistão								
Reino Unido								
Singapura								
Tailândia								
Turquia								

Fonte: Adaptado a partir de CMF (2021).

Por outro lado, os analistas da CMF contribuíram, ainda, para o planeamento do emprego dos meios, especificamente através de: análise espacial dos ataques de pirataria; previsão de risco de pirataria com base em taxas históricas de ataques, densidade de tráfego marítimo e condições meteorológicas; e definição de áreas de patrulha no IRTC. Desenvolveram, outrossim, um modelo para calcular o tamanho recomendado das diferentes áreas de patrulha. A título de exemplo, no IRTC as dimensões das áreas de patrulha permitiam que um helicóptero atingisse a embarcação visada até 30 minutos após uma chamada de socorro. O navio de guerra deslocar-se-ia à máxima velocidade disponível para o local da ação para intercetar a embarcação pirata (McLeod & Wardrop, 2015). A Figura 38 apresenta a duração média dos ataques de pirataria que resultaram de um estudo de Fernando Gómez e Miguel Navarro, investigadores da Universidade de Saragoça (2013), no qual foram analisados 167 incidentes.

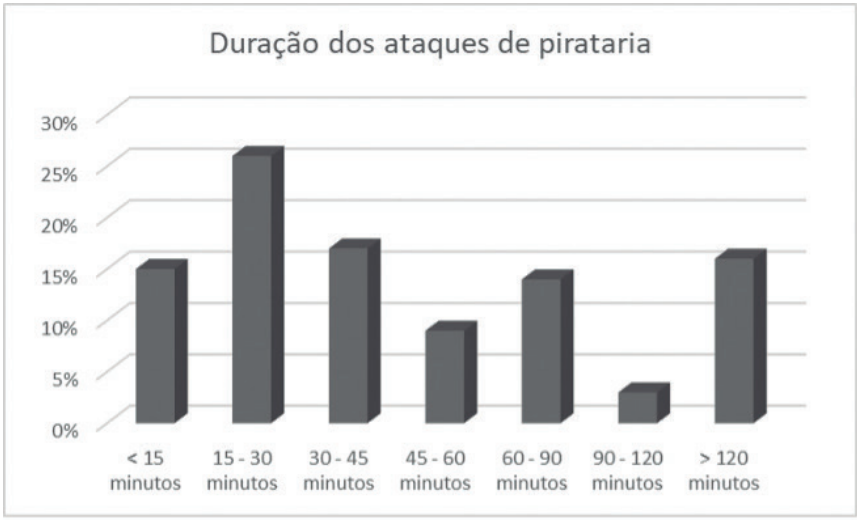

Figura 38 – Duração média de ataques de pirataria no Corno de África
Fonte: Adaptado a partir de Gómez e Navarro (2013).

É facilmente percetível que perto de metade dos ataques duravam até 30 minutos (41% do total) e 58% tinham uma duração até 45 minutos. Daí a importância do auxílio ser disponibilizado pelos meios em patrulha no IRTC nos primeiros 30 minutos desde que o alarme e pedido de socorro era emitido pelos navios mercantes sob ataque.

Um outro resultado das iniciativas da CMF está plasmado na Figura 39, onde para um período de tempo alargado (entre 2011 e 2014) é possível identificar os diferentes incidentes de pirataria ocorridos. A Figura 39 relaciona ainda os diferentes eventos de pirataria com as épocas anuais das monções no Oceano Índico em que ocorreram.

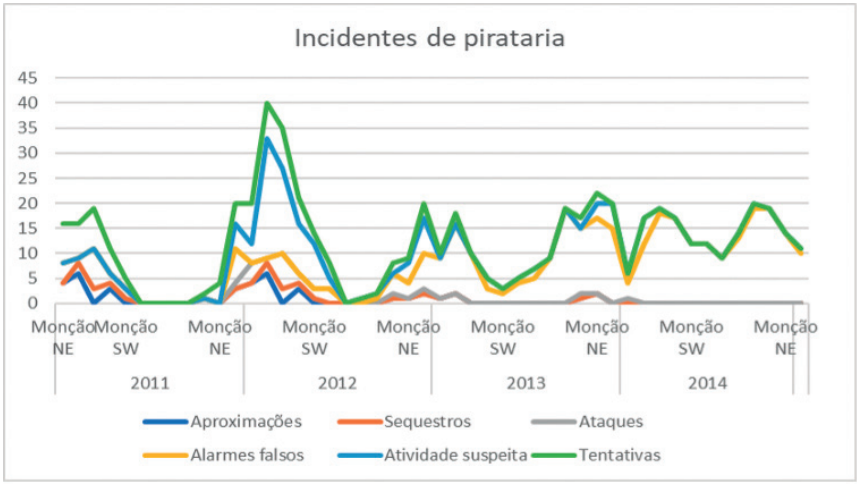

Figura 39 – Incidentes de pirataria ocorridos com meios da CMF
Fonte: Adaptado a partir de McLeod e Wardrop (2015).

Releva o elevado número de ataques de piratas concretizados nas monções de Nordeste, ou na transição das monções de Nordeste para as monções de Sudoeste, e, em contraponto, a diminuição substancial da atividade (sobretudo de ataques concretizados) nas monções de Sudoeste. É ainda significativo o número de tentativas de ataques durante as mesmas monções de Nordeste e até de simples atividade suspeita. A importância destes elementos de análise foi relevante para o emprego de meios navais na AOO.

Finalmente, importa evidenciar a atividade de uma outra força, a TF 53, que apoiava, em termos de reabastecimento de combustível, não apenas os meios navais da CTF 150 e da CTF 151, mas também da EUNAVFOR e da própria NATO. Possuía diversos reabastecedores de esquadra e assumiu enorme preponderância para a sustentação dos meios navais – sobretudo quando não existiam reabastecedores nas diferentes forças-tarefa na AOO – uma vez que o reabastecimento no mar garantia elevadas taxas de navegação. Para evitar trânsitos longos que retirassem os navios militares das áreas de patrulha atribuídas, a TF 53 adotou um esquema de manobra que permitia que os seus reabastecedores percorressem os espaços marítimos do Oceano Índico Ocidental, incluindo o GoA, a bacia da Somália e a totalidade do Mar Vermelho, a intervalos regulares, procedendo ao reabastecimento dos navios que se encontravam em patrulha, à medida que cumpriam os seus planos de navegação (CTF 53, 2009).

A Figura 40 mostra, sem fazer referência concreta aos dias de cada ciclo logístico – dias entre reabastecimentos – os trânsitos regulares dos reabastecedores da TF 53 pelos extensos espaços marítimos antes referidos.

Figura 40 – Esquema de manobra dos meios da TF 53
Fonte: Adaptado a partir de CTF 53 (2009).

3.5. O impacto do instrumento militar no fenómeno da pirataria somali

Há aspetos da avaliação do impacto que a intervenção do IM teve no controlo do fenómeno da pirataria somali contemporânea que são tangíveis e que podem dar uma ideia concreta do resultado da atuação das forças aeronavais na AOO. Podemos, por exemplo, contabilizar o número de ataques de pirataria interrompidos, o número de piratas detidos e até o número de ataques em preparação frustrados, ou mesmo o número de embarcações de grupos de piratas destruídas em resultado da intervenção dos meios militares, fossem navais ou aéreos. Podemos, de igual modo, contabilizar o número de navios do WFP e da AMISOM escoltados por navios militares das forças-tarefa empenhadas e concluir que desde que essas escoltas tiveram início não mais ocorreram sequestrados ou sequer qualquer tentativa de ataque. Em todo o caso, foi possível comprovar que o número de eventos de pirataria desceu drasticamente desde que se verificou a intervenção massiva de meios militares,

sobretudo a partir de 2011. Neste sentido, podemos afirmar que o IM foi decisivo na quase total erradicação da atividade de pirataria nos espaços marítimos do Corno de África que se verificou a partir de 2014.

Há, no entanto, aspetos da atuação do IM que não são facilmente mensuráveis e que se situam, sobretudo, ao nível das perceções das populações locais, mas também da comunidade internacional. Um deles, porventura dos mais relevantes, diz respeito à *capacity building*. Assume maior relevo porque havia um entendimento transversal, quase unânime, entre académicos, militares (designadamente das forças-tarefa envolvidas no combate à pirataria na costa da Somália)[137] e elementos da ONU, que trazer estabilidade à Somália era a chave para erradicar a pirataria. Não foi, como se sabe, constituída qualquer operação de peace-building na Somália. As justificações para tal não ter ocorrido variaram entre essa ser uma questão política e o processo de resolução do problema na Somália ser complexo. De qualquer modo, as organizações envolvidas nas ações de combate à pirataria podiam contribuir para a capacitação das burocracias de segurança dos Estados da região, e em particular da Somália (e fizeram-no, efetivamente, não obstante algumas falhas apontadas, sobretudo na atuação da NATO).

Vamos agora focar-nos no impacto que a intervenção do IM das três organizações objeto de estudo teve na redução da pirataria somali. Nestas circunstâncias, importa perceber de que forma especialistas e académicos, mas também militares e representantes governamentais, interpretaram a ação do IM no controlo da pirataria somali. Finalmente, mostramos a relevância da intervenção das forças militares pertencentes às três organizações multilaterais consideradas nesta investigação.

3.5.1. Resultados alcançados

Foi percetível desde o início das operações contra pirataria no Corno de África que não havia uma solução única para lidar com aquele fenómeno. No curto prazo, a comunidade internacional respondeu à ameaça com o empenhamento massivo de meios militares – aeronavais – com o propósito claro de garantir a sua contenção. A realização de patrulhas em áreas de risco

[137] Como é disso exemplo a declaração do comandante da TF 508/SNMG1, comodoro Christian Rune, da marinha da Dinamarca, à NATO TV, em que referiu *"we are sort of fighting the symptoms and not the disease down here and to really solve the problem of piracy we have to solve the problem of Somalia"* (NATO, 2010).

elevado, a escolta de navios mercantes, a partilha de informação em tempo (quase) real, a realização de operações de obtenção de informação operacional relevante e de operações focadas próximas de santuários de grupos piratas previamente identificados, em terra, foram, numa primeira fase, as tarefas atribuídas aos meios militares. Já a longo prazo, lidar com a ameaça de pirataria exigia o fortalecimento das capacidades de segurança regionais, o incremento da obtenção de informação operacional, a aplicação efetiva da lei e melhorar a coordenação multilateral, tanto no mar como em terra.

Os constrangimentos iniciais foram substanciais, em particular os relacionados com as enormes dimensões da AOO, que não permitia, por exemplo, que os meios navais pudessem atuar sempre que fosse lançado um ataque de piratas, ainda que, em média, existissem, a cada momento, cerca de 30 navios militares no mar. Por outro lado, com uma AOO tão vasta e com tantos meios de diferentes países e forças-tarefa, era necessária cooperação e uma rigorosa coordenação. Insipiente no início, essa coordenação foi melhorando com o conhecimento que se foi obtendo do *modus operandi* dos piratas e com as reuniões que passaram a ocorrer no SHADE, envolvendo representantes da indústria marítima. Por outro lado, cedo se percebeu que o sucesso no combate à pirataria, no mar, só poderia ser conseguido quando estivessem reunidos fatores inicialmente inexistentes ou em estado muito embrionário. O principal estava relacionado com a consciencialização da navegação mercante para alteração de comportamentos, minimizando situações de risco elevado, e para adoção de reais medidas antipirataria. Os aspetos legais relacionados com a política de detenção de presumíveis piratas era outro constrangimento que teria necessariamente de ser objeto de aturada reflexão de modo a evitar o *catch and release* de piratas que vigorou, por exemplo, na operação *Allied Protector* da NATO (NRP *Corte-Real*, 2009).

Neste sentido, podemos afirmar que os resultados da ação dos meios militares destacados na região do Corno de África na primeira fase das diferentes operações contra pirataria, foram globalmente positivos. Os anos 2009 a 2011 foram extremamente exigentes, já que coincidiram com o período dourado da pirataria somali. Nesta fase, a prioridade era a adoção de medidas que impedissem ataques (em preparação ou já em curso), através do emprego da força, se (e quando) necessário. E o sucesso da intervenção do IM foi bastante visível: em 2012 caíram a pique os eventos de pirataria, o número de navios sequestrados e de reféns em cativeiro; em 2013 esses valores desceram

mais ainda, sendo que a partir de 2014 foram praticamente residuais. Em 2015, por exemplo, não houve um único evento de pirataria somali que tenha sido reportado. A Figura 41 mostra o número de incidentes atribuídos a grupos de piratas somalis entre 2013 e 2016.

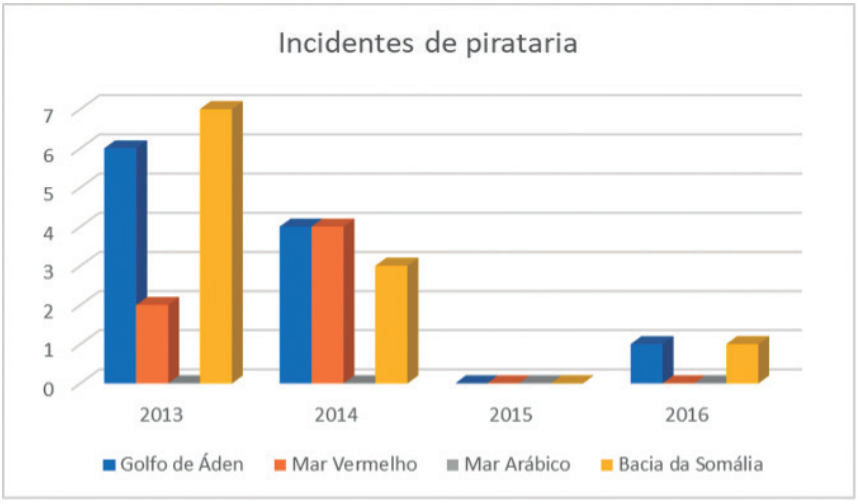

Figura 41 – Incidentes de pirataria no Corno de África entre 2013 e 2016
Fonte: Adaptado a partir de IMB (2017).

O relatório anual de 2016 do IMB (IMB, 2017), referiu que o esforço dos inúmeros meios militares presentes na região para conter a pirataria marítima somali desde que a resolução 1816, de 2008, do CSNU, tinha sido emitida, era muito evidente. Os navios e aeronaves militares da NATO, da UE, da CMF e de vários Estados que atuaram independentemente, participaram de forma decisiva na dissuasão e disrupção de várias centenas de ataques contra a navegação mercante. Muitos piratas tinham sido detidos durante as operações contra pirataria e condenados pelas autoridades dos países a quem tinham sido entregues. A participação de representantes de todas aquelas forças navais no mecanismo de coordenação SHADE foi igualmente muito importante já que tinha permitido a partilha de informação operacional relevante para o sucesso das diferentes operações e a coordenação adequada dos meios aeronavais para fazer face aos constrangimentos identificados, sobretudo relacionados com a enorme extensão da AOO, permitindo, com isso, melhorar a respetiva capacidade de resposta.

O fenómeno estava, pois, controlado no mar. A NATO concluiu a operação *Ocean Shield* em 15 de dezembro de 2016. No curto prazo, a comunidade internacional tinha respondido à ameaça da pirataria no Corno de África com o emprego do IM, com sucesso, na dissuasão e disrupção dos diferentes grupos piratas que atuavam no mar, por todos os meios necessários, incluindo o uso da força.

A segunda vertente do combate à pirataria somali dizia respeito à erradicação das suas causas profundas. O restabelecimento da autoridade governamental na Somália era, por conseguinte, a única garantia de que a pirataria não persistiria como uma ameaça aos interesses de todos quantos usavam o mar de forma lícita naquela região (CRS, 2009). Os EUA conduziram uma série de programas de apoio à segurança marítima na África Oriental e no Iémen. No Quénia, por exemplo, apoiaram a marinha e outras agências do Estado– incluindo autoridades fiscais e polícia – em programas específicos, habilitando-as a lidar com diversas ameaças, desde o contrabando e a pesca ilegal até ao terrorismo. Apoiaram, ainda, um centro marítimo regional de excelência, em Mombaça, no início de 2009. Os cursos disponibilizados naquele centro eram frequentados por participantes de toda a África Oriental. Por outro lado, vários países africanos, incluindo o Djibouti, o Quénia e a Tanzânia, receberam, a par do Iémen, apoio dos EUA para a instalação de radares que permitiam um incremento significativo do conhecimento situacional de superfície dos diversos espaços marítimos (CRS, 2009).

Noutro âmbito, o quadro estratégico para o Corno de África (2011b) orientou o envolvimento da UE na região, desde o Canal do Suez à Ilha de Socotra (em pleno GoA) e daí para sul e para o interior do Oceano Índico, em cooperação com os parceiros internacionais. Definiu os objetivos da União para o Corno de África – paz, estabilidade, segurança, prosperidade e governo responsável – e identificou ações para a sua promoção (EUMSS, 2021). Três missões (EUNAVFOR, EUCAP Nestor e EUTM-S) constituíram o pacote da *comprehensive approach* da UE para a região. A EUNAVFOR, através da operação ATALANTA, mostrou ser um veículo valioso na cooperação com países terceiros, tanto militar como diplomaticamente. Através da colaboração com as demais forças-tarefa empenhadas no combate à pirataria somali (a CTF 151 da CMF e a TF 508 da NATO) e com os meios de inúmeros Estados que atuaram independentemente, foi possível edificar uma imensa parceria naval multilateral, em que mais de 50 nações contribuíram coletivamente para

segurança marítima em espaços como o Mar Vermelho, o GoA e Mar Arábico (incluindo o Golfo de Omã). Os resultados da ação da EUNAVFOR ficaram bem patentes no subcapítulo 3.3. As restantes missões que completam este quadro (EUCAP NESTOR e EUTM-S) serão objeto de análise no capítulo 5, quando abordarmos os mecanismos de cooperação e capacitação internacionais.

O contributo da NATO para o combate às causas profundas da pirataria somali, através de programas de capacitação das estruturas e forças de segurança somalis, não é tão conhecido e não tem claramente o alcance da *comprehensive approach* da UE, mas existiu. Talvez por isso tenha motivado alguma crítica, sobretudo no meio académico. A título de exemplo, e para sublinharmos a existência de um plano de capacitação regional da NATO, iremos elencar apenas duas ações ocorridas em 2014 que atestam o empenhamento da Aliança Atlântica neste domínio.

A primeira diz respeito ao treino de elementos das autoridades policiais marítimas do porto de Bosaso, na costa Norte da Somália, na região da Puntlândia, em outubro de 2014, conduzido por unidades da TF 508, empenhadas na OOS. Este treino incluiu a realização de operações de abordagem de navios suspeitos e o formalismo que devia ser observado na obtenção, recolha e registo de provas para julgamento futuro de suspeitos de crimes marítimos. O pressuposto era que, a prazo, as próprias forças locais fossem capazes de manter a segurança marítima na região (NATO, 2014b).

Logo depois, os meios da TF 508 estiveram empenhados em ações de formação nas áreas da saúde, conduzidas por pessoal médico embarcado a elementos oriundos das estruturas de saúde pública na costa Leste da Somália. O foco desta intervenção centrou-se na assistência médica, em particular nas áreas da higiene, da purificação da água e em questões relacionadas com a saúde da mulher (NATO, 2014c).

No seguimento de treinos anteriores com as forças policiais somalis, a TF 508 prosseguiu, no final de 2014, os esforços para contribuir para a construção das capacidades regionais, através de treino de equipas da polícia portuária de Bosaso, conduzido a bordo do HDMS[138] *Esbern Snare*. O programa incluiu operações de abordagem de navios suspeitos, treino de primeiros socorros, conhecimentos sobre a base legal para a aplicação da lei do mar e como obter e preservar provas para poderem ser utilizadas em julgamentos contra os prevaricadores (NATO, 2014d).

[138] Acrónimo que designa os navios da marinha da Dinamarca: *His/Her Danish Majesty's Ship*.

4. AS INICIATIVAS DE PROTEÇÃO DA NAVEGAÇÃO MERCANTE

Vamos focar-nos neste capítulo na intervenção de uma organização internacional de relevo e dos vários centros (de nível global e regional) que apoiaram as diferentes operações militares que ocorreram na região do Corno de África no período de 2008 a 2016, que baliza temporalmente o nosso estudo. Esses centros assumiram um "duplo uso" uma vez que apoiaram o poder militar no mar, mas também a navegação mercante. Disponibilizaram aos navios civis em trânsito pela região do Oceano Índico Ocidental, bem como aos respetivos proprietários e operadores, informação relevante relacionada com a área de risco elevado de ataques de grupos de piratas para ser tida em conta pelos comandantes e oficiais de segurança dos navios mercantes e das companhias de navegação no planeamento das viagens. Em simultâneo, assumiram uma outra função de relevo ao disponibilizarem aos meios militares em missão na AOO informação, quase em tempo real, acerca de incidentes que estavam a ocorrer envolvendo grupos de piratas. Para que o processo funcionasse devidamente era absolutamente necessário que os navios mercantes alvos de ataque, tentado ou concretizado, informassem, no mais curto período de tempo possível, tais centros para que estes pudessem, de imediato, difundir essa informação e os meios do poder militar no mar reagissem em conformidade.

A primeira organização à qual se justifica dar o devido relevo é a IMO, por ter um carácter supranacional uma vez que é o órgão regulador da ONU responsável pela adoção de convenções e regulamentos para atender ao ambiente de segurança marítima. Como vimos no capítulo 2, a ameaça da

pirataria e do assalto armado no mar contra navios está na agenda da IMO desde o início dos anos 1980. Todavia, só a partir de 2005 passou a concentrar-se na região do Corno de África.

De entre os diferentes *maritime reporting centres* dedicadas à coleta, fusão e partilha de informação relacionada com o ambiente marítimo mais preponderantes, sobressai, a nível global, o IMB, uma divisão especializada da ICC[139][140], com sede em Londres, criada em 1981 para atuar contra todos os tipos de crimes e más práticas marítimas. Uma das áreas de atuação do IMB é a repressão à pirataria. Na dependência do IMB foi edificado o PRC, em Kuala Lumpur, na Malásia, em 1992, que passou a manter uma vigilância permanente sobre todas as rotas marítimas globais (ICC, 2020).

Um outro centro de relevo é o *NATO Shipping Centre* (NSC) que se assumiu como o elo de ligação preferencial entre as forças navais da NATO e a navegação mercante (GARD, 2012).

O *United Kingdom Maritime Trade Operations* (UKMTO), por seu lado, atuou como principal ponto de contacto com a navegação mercante e ligação com as forças militares na região do Oceano Índico Ocidental.

Mais tarde, no final de 2008, surgiu o MSCHOA, coincidindo com o empenhamento dos primeiros meios navais da UE na região do Corno de África (MSCHOA, 2021).

A Figura 42 identifica os centros antes mencionados (e a respetiva localização geográfica) que serão analisados em pormenor nos subcapítulos seguintes.

[139] É o representante institucional de inúmeras empresas em mais de 100 países, cuja missão consiste em promover o comércio internacional e garantir que os negócios funcionam de forma transversal para todos os intervenientes, todos os dias e em qualquer lugar (ICC, 2021).
[140] O ICC detém o estatuto de organização não governamental internacional consultiva junto da *International Maritime Organization* (IMO, 2021a).

Figura 42 – Centros de coleta, fusão e partilha de informação

Por fim abordaremos as *Best Management Practices*, um verdadeiro manual de medidas de autoproteção dos navios mercantes em trânsito pela área de risco elevado de pirataria, que sofreram diversas atualizações desde a primeira edição, no início de 2009.

4.1. A *International Maritime Organization*

A relevância da IMO neste estudo resulta, conforme evidenciámos no capítulo 2, do facto de ser a agência especializada das Nações Unidas responsável pela segurança da navegação, nas tradicionais vertentes *safety* e *security*. Em termos de enquadramento, importa começar por referir que a IMO deu início, ainda na década de oitenta do século passado, à coleta de informação relativa a incidentes de pirataria. A partir dos anos noventa tais eventos passaram a ser incluídos numa base de dados digital dedicada – a *Global Integrated Shipping Information System* (GISIS). A informação relativa a incidentes recebida dos Estados-membros da IMO e das diferentes organizações internacionais e regionais era, outrossim, incorporada no GISIS, que incluía, ainda, bases de dados adicionais dos navios mercantes e das respetivas companhias de navegação de todo o mundo, bem como informação acerca de pontos de contacto dos centros de coordenação de busca e salvamento (RCC)[141] e do *Ship*

[141] Acrónimo que significa *Rescue Coordination Center*.

Security Alert System (SSAS)[142], uma vez que ambos eram de inegável valor na análise de incidentes de pirataria. Os locais das ocorrências, em termos de águas internacionais ou territoriais ou áreas portuárias, o estado do navio quando atacado e o número de pessoas envolvidas, eram outras informações disponibilizadas (Joubert, 2020).

Por fim, a IMO produz relatórios mensais e anuais sobre incidentes de pirataria que incluem análises acerca das tendências nas diversas regiões onde o fenómeno se tem manifestado e que têm sido particularmente relevantes para os navios mercantes com a perspetiva de demandarem tais espaços marítimos (Joubert, 2020).

Atento o facto de o presente capítulo pretender abordar as iniciativas de proteção da navegação mercante na região do Corno de África, e sendo a IMO uma das entidades globais que se dedica à coleta, fusão e disponibilização de dados relacionados com o fenómeno da pirataria, importa, pois, analisar a sua intervenção, o que fazemos no presente subcapítulo.

4.1.1. Os Estados de bandeira e costeiros

Em 2009, a IMO emitiu uma circular, a MSC.1/1333, de 21 de junho, intitulada *Recommendations to Governments for preventing and suppressing piracy and armed robbery against ships*[143] (IMO, 2009c). Esta circular referia ser imperativo que as diferentes agências, governamentais e não-governamentais, reunissem estatísticas precisas dos incidentes de pirataria e assalto armado contra navios (com ênfase nos tipos de ataques, localização geográfica e *modus operandi* dos perpetradores) para serem posteriormente disseminadas, por todos os meios possíveis, em formato compreensível e facilmente utilizável, para todos os interessados. Com base nessas estatísticas e em informações adicionais relacionadas com atos de pirataria e assalto armado contra navios, a IMO exortou os governos a emitirem para os navios autorizados a arvorarem as suas bandeiras aconselhamento e orientação sobre medidas de precaução adicionais a implementarem para se protegerem de potenciais ataques.

[142] Sistema existente a bordo de navios civis projetado para disparar um alarme em terra em caso de ameaça ou incidente de segurança relativo ao navio que procedeu à sua ativação. É um sistema silencioso de alarme já que não emite nenhum sinal audiovisual no navio ou para as embarcações próximas, nem mesmo para as forças de segurança na área; quando ativado, o alerta é enviado diretamente para o proprietário sendo depois direcionado para o Estado de bandeira do navio que deve notificar imediatamente o(s) Estado(s) e os centros marítimos nas proximidades da localização do navio (Safety4sea, 2020).

[143] Em junho de 2015 foi emitida a circular MSC.1/Circ.1333/Rev.1 que resultou de uma revisão do MSC relativamente à circular MSC.1/Circ.1333 (IMO, 2015a).

Os Estados de bandeira foram igualmente solicitados a desenvolverem pormenorizados planos de ação com a identificação de respostas a serem implementadas imediatamente após a tomada de conhecimento de relatórios de ataques e a forma como deviam proceder para apoiar os proprietários dos navios, as empresas contratantes e os operadores em caso de sequestro. As agências nacionais envolvidas na prevenção e repressão da pirataria e assalto armado no mar deviam tomar medidas apropriadas com o propósito de maximizar a eficiência e minimizar adversidades (IMO, 2009c).

Os Estados e as organizações internacionais foram nesta circular particularmente incentivados a apoiarem a capacitação em regiões onde a pirataria e o assalto armado no mar contra navios eram sobejamente conhecidos. Sobre a comunicação e cooperação entre as várias agências e o tempo de resposta após um incidente ter sido relatado ao Estado costeiro, a IMO sugeriu que fossem consideradas as seguintes medidas: adoção de um sistema de resposta em cada país com uma terminologia comum; existência de um sistema de comunicações integradas e uma estrutura de comando unificada; planos de ação consolidados; instalações previamente designadas para incidentes; e gestão abrangente de recursos. Os mecanismos existentes para lidar com outras questões relativas à segurança marítima, como o contrabando, tráfico de drogas e terrorismo, podiam ser incorporados no sistema de comando de incidentes, a fim de permitir o uso eficiente de recursos (usualmente limitados). Finalmente, a IMO considerava que os governos deviam, por meio de acordos bilaterais ou multilaterais, cooperar no estabelecimento de um único ponto de contacto para os navios relatarem ameaças de pirataria em determinadas áreas específicas (IMO, 2009c).

4.1.2. A navegação mercante em trânsito por áreas de risco

A IMO (2009c) exortou os navios envolvidos em incidentes de pirataria que reportassem imediatamente, via rádio ou através do *Global Maritime Distress and Safety System* (GMDSS)[144], todos os ataques (ou tentativas de

[144] Trata-se de um sistema integrado de comunicações que utiliza meios de radiocomunicação por satélite e terrestres. Os regulamentos que regem o GMDSS estão contidos na International *Convention for the Safety of Life at Sea* (SOLAS). Todos os navios de passageiros e de carga com mais de 300 toneladas de deslocamento em viagens internacionais devem dispor de equipamentos de radiocomunicações terrestres e por satélite especificados para enviar e receber alertas de socorro e informações de segurança marítima, bem como para comunicações gerais (IMO, 2021b).

ataques) para o RCC mais próximo de modo a que fosse alertado com rapidez o Estado costeiro da região onde tinham ocorrido os eventos e este pudesse agir em conformidade. Aconselhou, ainda, que fosse enviado pelo navio-alvo um relato posterior, mais detalhado, em complemento à informação inicial. Quanto ao RCC recetor do contacto inicial, deveria tomar a iniciativa de alertar a navegação na área do incidente, utilizando os meios mais adequados e disponíveis, e informar os RCC adjacentes da área da ocorrência.

A Figura 43 mostra um diagrama com o fluxo de informação aconselhado pela IMO assim que ocorria um ataque, ou tentativa de ataque, de um grupo de piratas.

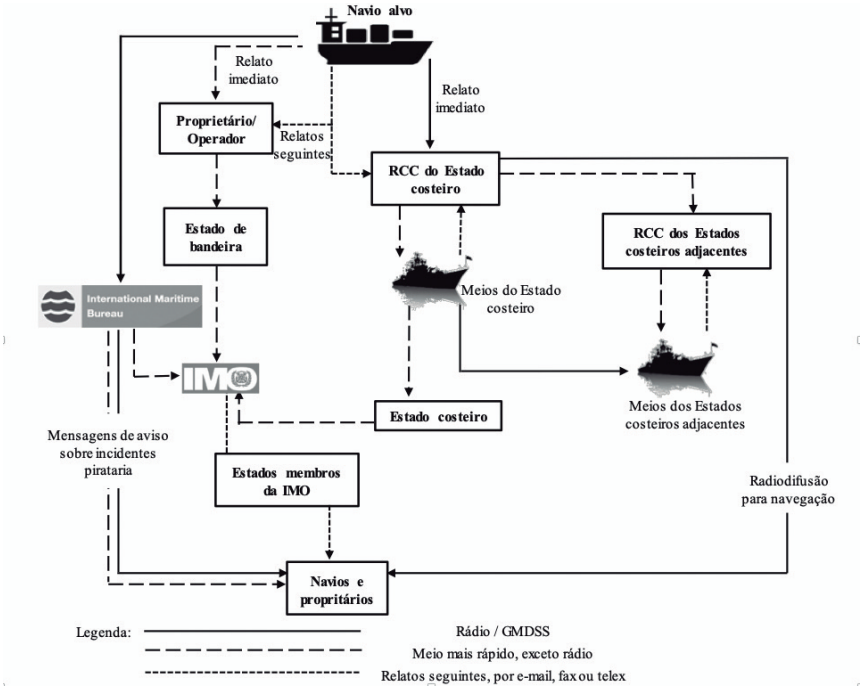

Figura 43 – Fluxo de informação aconselhado pela IMO
Fonte: Adaptado a partir de IMO (2009c).

A primeira chamada de socorro era enviada por rádio para o RCC do Estado costeiro. Deveria incluir informação básica, como o nome do navio, o *IMO ship identification number*[145], o *Maritime Mobile Service Identity* (MMSI)[146], a posição geográfica, o rumo e velocidade praticados e a natureza do evento em causa. De acordo com o diagrama supra identificado, é possível perceber a importância que a própria IMO atribuía ao IMB, uma vez que este organismo era, a par do RCC do Estado costeiro onde o evento de pirataria ou assalto armado tinha ocorrido, aquele que deveria ser informado de imediato e pelo meio mais rápido. E seria este centro que, logo depois, providenciaria essa informação para a generalidade da navegação mercante e para os respetivos proprietários e operadores, bem como para a própria IMO (que supostamente a receberia também via Estado de bandeira do navio atacado).

Nos relatos seguintes deveria ser preferencialmente incluída a seguinte informação: grupo data-hora do incidente; informação sobre a situação do navio no momento da ocorrência (isto é, a navegar, fundeado ou atracado); método de ataque usado; número e breve descrição de embarcações suspeitas na área; número e breve descrição dos piratas/assaltantes; tipo de armamento utilizado; outra informação relevante (como a língua falada, por exemplo); ferimentos infligidos nos tripulantes; danos provocados ao navio; carga e pertences dos tripulantes ou do próprio navio roubados; ações tomadas pelo comandante do navio e tripulação; informação acerca do relato do incidente às autoridades do Estado costeiro (se foi feito e a que entidade); ação tomada pelo Estado costeiro que fosse do conhecimento do navio atacado; descrição das embarcações piratas utilizadas no ataque; últimos movimentos das embarcações utilizadas no ataque (data, hora, posição geográfica, rumo e velocidade); tipo de assistência necessária; e comunicações preferenciais com o navio relator (estação rádio costeira apropriada/HF[147]/MF[148]/VHF[149]/*Inmarsat* ID[150]/MMSI).

A IMO identificou, de igual modo, práticas que recomendou para utilização pela navegação mercante. Eram baseadas em relatórios de incidentes,

[145] Trata-se de um identificador exclusivo para navios e foi introduzido para melhorar a segurança marítima e reduzir a fraude. Consiste nas três letras "IMO" seguidas por um número de sete dígitos que é atribuído a todos os navios mercantes com deslocamento acima das 100 toneladas (IMO, 2021c).

[146] É um número de contato exclusivo, constituído por nove dígitos, que serve para localizar e identificar navios digitalmente. Atua como um serviço móvel marítimo e permite que comunicações importantes sejam passadas pelo rádio sem nenhum obstáculo (Marine Insight, 2019).

[147] Acrónimo que significa *high frequency*.

[148] Acrónimo que significa *medium frequency*.

[149] Acrónimo que significa *very high frequency*.

[150] Sistema que utiliza satélites geoestacionários para as comunicações.

conselhos publicados por entidades comerciais e órgãos da indústria marítima e em medidas desenvolvidas para aumentar a segurança física dos navios.

Dado que os comandantes eram usualmente solicitados a seguirem vários procedimentos e a elaborarem diversos relatórios, tornou-se necessário simplificar a sua intervenção, tanto quanto era viável. Nessas circunstâncias, a IMO recomendou a adoção de um critério de identificação de fases relacionadas com qualquer trânsito por área de ameaça elevada de pirataria ou assalto armado no mar. As fases definiam as principais etapas em todas

Quadro 4 – Fases relacionadas com o trânsito em áreas de risco elevado

FASES RELACIONADAS COM O TRÂNSITO DA NAVEGAÇÃO MERCANTE EM ÁREAS DE RISCO DE ATAQUES DE GRUPOS DE PIRATAS	
SÍMBOLO	DESCRIÇÃO
A	Aproximação a uma área de risco elevado de pirataria (uma hora antes da entrada na área)
B	Entrada em área de risco elevado de pirataria
C	A navegar em área de risco elevado de pirataria, mas sem contacto com qualquer embarcação suspeita
D	A navegar em área de risco elevado de pirataria: embarcação suspeita detetada
E	Certeza de que ataque pirata irá ser tentado
F	Embarcação pirata já em contacto (ou próxima) do navio-alvo
G	Grupo de ataque pirata inicia tentativa de abordar o navio-alvo
H	Os piratas conseguem, com sucesso, abordar o navio-alvo
I	Grupo de piratas a bordo tem pelo menos um dos elementos da tripulação sob custódia
J	Grupo de piratas obteve acesso à ponte do navio-alvo
K	Os piratas apoderaram-se de pertences dos tripulantes e do próprio navio
L	Grupo de piratas inicia o desembarque
M	Grupo de piratas conclui o desembarque
N	Navio atacado deixou de ter contacto com a embarcação dos piratas
O	Navio abandona a área de risco elevado de ataques de piratas

Fonte: Adaptado a partir de IMO (2009c).

as situações (como a simples aproximação a uma área de risco), tentativa de abordagem ao navio-alvo e ataque confirmado, até ao abandono do grupo de piratas do navio-alvo (caso, naturalmente, não tivessem mantido o navio sob sequestro). O Quadro 4 elenca as fases distintas relacionadas com o trânsito de navios mercantes em áreas de risco elevado.

4.1.3. Proprietários, operadores e tripulações dos navios

Em 23 de junho de 2009, a IMO emitiu uma nova circular, a MSC.1/Circ.1334, com a designação *Guidance to shipowners and ship operators, shipmasters and crews on preventing and suppressing acts of piracy and armed robbery against ships*. Visou chamar a atenção de armadores, operadores, comandantes e tripulantes de navios, sobre as precauções a serem tomadas para reduzir os riscos de pirataria e assalto armado contra navios. A circular elencava um possível leque de respostas concretas e a necessidade vital de relatar todos os ataques, tanto os bem-sucedidos quanto os que não tinham tido sucesso, às autoridades do Estado costeiro em causa e às próprias autoridades marítimas do Estado de bandeira dos navios atacados. Tais relatórios deviam ser elaborados o mais rápido possível, para permitir que as ações subsequentes fossem tomadas em tempo (IMO, 2009d).

Com o propósito de contribuir para a redução da probabilidade de ocorrência de atos de pirataria ou assalto armado contra navios, a IMO (2009d) identificou diversos fatores que deveriam ser tidos em conta pelos diferentes agentes da indústria marítima. O primeiro estava relacionado com a possibilidade de grupos de piratas serem capazes de monitorizar as comunicações navio-terra e usar informações intercetadas para selecionar os seus alvos. A utilização criteriosa de determinados sistemas, como o AIS[151], por exemplo, era outro fator. O escasso número de tripulantes da generalidade dos navios mercantes era um terceiro fator e favorecia, segundo a IMO, a ação dos grupos de ataque piratas, uma vez que uma tripulação empenhada em garantir a navegação segura do seu navio em águas de risco, mas reduzida, não era compatível com a onerosa tarefa de manter altos níveis de vigilância por períodos prolongados. Nestas circunstâncias, a IMO exortou os armadores a considerarem o aumento do número de tripulantes e o fornecimento de equipamentos de deteção antecipada e proteção suplementar para melhor garantirem a segurança física dos seus navios sempre que navegassem em áreas críticas.

[151] O AIS é, em termos sintéticos, um sistema de rastreamento automatizado que permite exibir para navios nas proximidades, desde que eles próprios tenham este sistema instalado, informação relevante do navio emissor, como a identificação e tipologia, posição geográfica, rumo e velocidade. É um sistema que emite via radiodifusão e que opera na faixa marítima móvel de VHF (Marine Insight, 2021).

A IMO (2009d) aconselhou, de igual modo, a que os navios tivessem procedimentos escritos sobre como prevenir ataques de piratas. As avaliações criteriosas de segurança e de risco eram também incentivadas. A avaliação de segurança devia levar em consideração os parâmetros básicos que o Quadro 5 mostra.

Quadro 5 – Parâmetros a considerar na avaliação de segurança

Parâmetros a considerar na avaliação de segurança
Riscos que podem ser enfrentados, incluindo informação sobre as características da pirataria/assalto armado
Tamanho real do navio, borda livre, velocidade máxima e tipo de carga a transportar
Membros da tripulação disponíveis, grau de proficiência e nível de treino
Capacidade de estabelecer áreas seguras a bordo
Equipamento existente a bordo, incluindo sistemas adicionais de vigilância e deteção

Fonte: Adaptado a partir de IMO (2009d).

Finalmente, a IMO preconizava que o plano de proteção do navio (que devia incluir os procedimentos de resposta a emergências) fosse preparado com base na avaliação de risco, detalhando respostas predeterminadas para lidar com aumentos e reduções dos níveis de ameaça. Tais medidas constam no Quadro 6.

Quadro 6 – Medidas a incluir no plano de segurança do navio

Medidas a incluir no plano de segurança do navio
Avaliar a necessidade de vigilância reforçada e o uso alternativo de equipamentos de iluminação, vigilância e deteção
Controlo efetivo do acesso ao navio e às áreas restritas dentro do navio pela tripulação, passageiros ou visitantes
Prevenção de intrusão não autorizada por dispositivos ativos e passivos e implementação de medidas suplementares, tais como, rede, arame, cerca elétrica e dispositivos acústicos de longo alcance
Uso, quando apropriado, de equipas de segurança em navios mais vulneráveis que transitem em áreas de risco elevado de pirataria/assalto armado no mar
Monitorização permanente da segurança nos diferentes espaços a bordo
Respostas pré-planeadas da tripulação em caso de deteção de um ataque em preparação ou já em curso
Rigoroso cumprimento dos procedimentos de alarme previstos
Elaboração criteriosa dos relatórios previstos em caso de ataque ou tentativa de ataque de piratas/assaltantes armados

Fonte: Adaptado a partir de IMO (2009d).

A deteção precoce de um possível ataque assumia-se, muitas vezes, como o impedimento mais eficaz à sua concretização. Daí decorria a necessidade de aprofundar a vigilância antecipada, o que poderia ser alcançado com mais recursos materiais (equipamentos) e humanos (aumento do número de tripulantes). Finalmente, todas as portas que permitiam o acesso aos espaços mais relevantes dos navios, como a ponte, as casas das máquinas principais e dos geradores ou a casa do aparelho de propulsão, deviam ser devidamente fechadas e controladas. O propósito consistia em estabelecer áreas seguras que os potenciais invasores tivessem dificuldades em aceder.

4.2. O *International Maritime Bureau*

Para melhor enquadrar a relevância que esta divisão especializada da ICC tem vindo a assumir, importa referir que a resolução A.504(XII), da Assembleia Geral da IMO, adotada em 20 de novembro de 1981, relativa à apreensão ilícita de navios e respetivas cargas transportadas, exortava todas as organizações interessadas e envolvidas naquele processo a cooperarem com a ICC e, conforme o caso, com o seu IMB, na tomada de medidas eficazes e no intercâmbio de informações para a prevenção da fraude marítima. A Assembleia instou ainda os governos a tomarem todas as medidas possíveis de cooperação entre si e com organizações intergovernamentais apropriadas, a fim de desenvolverem ações coordenadas em todas as áreas relevantes para combater a fraude marítima, incluindo a troca de informações com o IMB da ICC (IMO, 1981).

O IMB tem um memorandum de entendimento com a *World Customs Organization* e detém o estatuto de observador junto da *Interpol*. A sua principal função consiste em proteger a integridade do comércio internacional, reconhecendo e investigando fraudes, identificando novos métodos e tendências criminais e destacando outras ameaças concretas, designadamente ao comércio marítimo, como foi, por exemplo, o ressurgimento musculado da pirataria marítima no final do século passado em diferentes regiões do globo (IMB, 2020). Neste contexto, é facilmente percetível que a informação periódica disponibilizada pelo IMB tenha vindo a ser a mais utilizada na generalidade dos estudos, teses, pesquisas e relatórios sobre a pirataria marítima contemporânea, o que também acontece no nosso caso.

Atenta a relevância que tem vindo a assumir por ser o *reporting centre* mais representativo e influente a nível global, o presente subcapítulo pretende analisar a influência do IMB (e do seu PRC) no combate ao fenómeno da pirataria somali.

4.2.1. O *Piracy Reporting Centre*

Refere o *website* do PRC (2020) que antes de 1992 os comandantes de navios mercantes não tinham a quem recorrer quando os seus navios eram atacados, roubados ou sequestrados, em fundeadouros ou a navegar. As autoridades locais das regiões onde tais incidentes ocorriam ignoravam os sinais que iam sendo revelados acerca de um problema sério, e crescente, nas suas águas de soberania ou jurisdição, relacionado com a pirataria e o assalto armado no mar. Foram estas as razões fundamentais que levaram o IMB a estabelecer, naquele ano, o PRC, que permitia que os comandantes dos navios civis pudessem relatar qualquer ato de pirataria ou assalto armado no mar (tentado ou concretizado) e que levasse a uma reação subsequente.

O PRC atuava, pois, como ponto de contacto para os comandantes dos navios mercantes que tivessem sido atacados por grupos de piratas, em qualquer região do mundo. Todas as informações recebidas eram imediatamente transmitidas às agências locais de aplicação da lei, solicitando a sua assistência aos navios alvo de ataque. As informações eram também transmitidas a todos os navios militares em missão nas regiões onde os incidentes ocorriam e eram, de igual modo, compartilhadas com a IMO, com agências governamentais, intergovernamentais e com a indústria marítima, para melhor se compreender a natureza da pirataria e reduzir os seus efeitos nefastos nas tripulações, nos navios e nas cargas transportadas. O PRC procurava, ainda, com a informação recolhida, identificar tendências e mudanças nos padrões de atuação dos diferentes grupos de piratas nas diversas regiões e alertar todas as partes interessadas (IMB, 2020). O resultado final consistia na disponibilização de informação operacional relevante que permitia um aumento substancial do conhecimento marítimo nas regiões onde ocorriam os incidentes e que era essencial no apoio à subsequente tomada de decisão das autoridades competentes.

Os serviços prioritários disponibilizados pelo PRC eram os seguintes: emissão de relatos de situação diários sobre atos de pirataria e assalto armado no mar contra navios, via radiodifusão através do serviço *Inmarsat-C Safety net*; divulgação de relatos de incidentes de pirataria e assalto armado no mar

junto de instituições de aplicação da lei e da IMO; auxílio às agências locais de aplicação da lei na detenção de pessoas envolvidas em atos de pirataria e assalto armado no mar e na sua subsequente apresentação perante a justiça para serem formalmente acusadas e julgadas; assistência aos armadores cujos navios tivessem sido atacados; assistência aos tripulantes de navios atacados; disponibilização de atualizações semanais sobre a atividade de pirataria via *internet*; e publicação de relatórios trimestrais e anuais, detalhando as estatísticas relacionadas com os eventos de pirataria ocorridos. Estes serviços eram disponibilizados sem custos para os navios, armadores e operadores, independentemente dos seus pavilhões. O PRC desenvolvia, outrossim, esforços para localizar navios sequestrados por piratas e auxiliar na recuperação das cargas roubadas, de forma casuística (IMB, 2009).

Mas o PRC teve uma outra função relevante (na congregação de vontades) ao realizar conferências quadrimestrais sobre pirataria e segurança marítima nas suas instalações, em Kuala Lumpur, nas quais apelava aos esforços da comunidade internacional – e do poder militar no mar dos diferentes Estados – para desenvolverem ações tendentes a travar a pirataria.

4.2.2. A partilha de informação

O processo de partilha de informação entre os centros responsáveis pela sua coleta, fusão e subsequente disseminação e os meios militares em operação no mar, teve um primeiro momento bem-sucedido no início de 2006 (ICC, 2006). Esta situação ocorreu em 20 de janeiro, quando um relato do IMB sobre um incidente de pirataria em curso, em que uma embarcação suspeita disparou contra o graneleiro *Delta Ranger* a aproximadamente 170 milhas marítimas de terra ao largo da costa Leste da Somália, levou ao empenhamento imediato do USS *Winston S. Churchill*, que se encontrava na área, para localizar e neutralizar a embarcação suspeita. Mukundan referiu-se a este evento dizendo que o PRC monitorizava ativamente a região da Somália de modo a detetar possíveis de atos de pirataria, já em curso ou ainda na fase de preparação. Mostrou grande satisfação por ter sido possível fornecer aos meios navais norte-americanos em missão no Oceano Índico a informação necessária para rastrear e neutralizar a embarcação suspeita e deter os piratas envolvidos. Terminou referindo que "a reação rápida [dos meios] da marinha dos EUA com base nas informações que fornecemos é o tipo de ação que permitirá deter os criminosos" (ICC, 2006).

Em 2007, o PRC era o único centro que fornecia relatórios ininterruptos sobre incidentes de pirataria em todo o mundo (ICC, 2007a). Era financiado por 22 estruturas orgânicas, incluindo inúmeros armadores e seguradoras, e unanimemente reconhecido pela indústria marítima pela sua valiosa contribuição na quantificação do problema da pirataria mundial e na prestação de assistência gratuita a navios atacados. Os seus relatórios acerca de eventos de pirataria e assalto armado contra navios não apenas listavam factos e números importantes, mas também analisavam a evolução do fenómeno e identificavam várias áreas mais propensas à ocorrência daqueles atos, o que era absolutamente relevante para que os navios mercantes em trânsito por áreas de risco pudessem tomar adequadas medidas preventivas (ICC, 2007a).

O IMB fornecia, adicionalmente, aconselhamento imediato aos comandantes de navios sob ataque e coordenava a assistência médica e apoio necessário aos tripulantes através das autoridades locais (ICC, 2008a). Por outro lado, em particular na fase dourada da pirataria somali, instou permanentemente a navegação mercante a participar de forma ativa no processo de obtenção de elementos para um panorama de superfície consistente, através da divulgação de todos os ataques reais ou simplesmente tentados, bem como de quaisquer movimentos suspeitos de embarcações e demais informação relevante. Esses elementos deviam ser relatadas ao PRC para serem disponibilizados a outros navios que navegassem na área, com o intuito de prevenir novos ataques dos mesmos grupos de piratas. Em simultâneo, instigou os navios mercantes a relatarem a sua presença e o itinerário da viagem que pretendiam cumprir, divulgando-o pelo PRC e pelas das forças navais em missão na região (ICC, 2009a).

Durante o ano de 2009, e apenas até outubro, o número de incidentes de pirataria envolvendo o uso de armas por parte dos grupos de ataque tinha aumentado 200% relativamente a todo o ano de 2008. A preocupação de Mukundan era evidente com este inusitado aumento de eventos e com a generalização da utilização de armas na concretização dos ataques. Reiterou, portanto, a necessidade de todos os comandantes, proprietários e agentes de navios, e outros órgãos da indústria marítima, relatarem atos de pirataria ou assaltos armados ao PRC que era, nas suas palavras, o único centro ativado 24 horas por dia com capacidade para receber e processar relatórios de ataques de todo o mundo. Essas informações eram essenciais já que permitiam que o IMB identificasse as áreas de risco elevado em cada momento e as

disponibilizasse aos governos para a tomada de ações que considerassem necessárias (ICC, 2009b).

4.2.3. Relatórios periódicos

Os relatórios trimestrais e anuais emitidos pelo PRC eram de grande importância no estudo e planeamento das navegações dos navios civis, uma vez que continham informação muito detalhada relacionada com o fenómeno da pirataria marítima e assalto armado no mar nos diferentes *hot spots* mundiais, designadamente: a localização geográfica de ataques tentados e/ou concretizados; a variação mensal dos incidentes; o total de eventos por região e os locais dentro de cada região onde tinham ocorrido; a identificação dos ataques a navios em portos, em fundeadouros ou a navegar; o tipo de armamento utilizado em cada ataque; o tipo de violência exercido sobre os tripulantes dos navios; a tipologia dos navios atacados, bem como as datas e as posições geográficas onde esses incidentes tinham ocorrido; os pavilhões dos navios alvo; e os países de origem dos tripulantes desses navios (IMB, 2009).

Nesses relatórios constavam, de igual modo, as áreas mais propensas à ocorrência de pirataria e avisos relevantes, sendo que os navios eram aconselhados a terem cuidados extremos e a tomarem as medidas de precaução necessárias quando transitassem nessas áreas (IMB, 2009). Os conselhos incluíam a necessidade de ser mantida uma vigilância visual e radar permanente (24 horas por dia), devendo as tripulações estarem sobretudo atentas a pequenas embarcações em aproximação a alta velocidade. O aviso antecipado era fundamental para os navios-alvo dos grupos de ataque piratas poderem implementar as medidas defensivas previstas e que serão abordadas mais à frente. Mesmo aos navios civis em trânsito pelos corredores de segurança implementados e recomendados, e que eram patrulhados em permanência por navios militares, o PRC pedia que não reduzissem o nível de alerta. Os navios civis que navegavam no GoA através do IRTC eram ainda aconselhados a integrarem os comboios escoltados em permanência por navios militares, em trânsitos que usualmente demoravam cerca de 48 horas. A navegação através da bacia da Somália era mais complexa. Não havia nenhum corredor formalmente implementado, pois a imensidão da área não o permitia. Nessas circunstâncias, e sempre que possível, em particular se o porto de destino não se situava em território somali, a navegação mercante era advertida a afastar-se o mais que pudesse da costa da Somália, na ordem de

várias centenas de milhas marítimas. Foi ainda estabelecida uma *hot line*, via satélite, para permitir o contato imediato dos navios sob ataque com o PRC. As opções disponíveis eram o telefone ou a internet (IMB, 2009).

Outra área relevante dizia respeito às tendências relativas a incidentes de pirataria nos diferentes locais. A sua importância estava associada ao facto de serem pormenorizadamente descritos os diferentes ataques de piratas e as condições em que tinham ocorrido, as táticas de aproximação usadas, o número de operacionais utilizados, o tipo de armamento empregue, o número de tripulantes feitos reféns e os locais próximos de terra para onde eram conduzidos os navios sequestrados. Esta informação era fundamental para os navios que se preparavam para demandar as áreas onde tais incidentes tinham tido lugar.

Focando a nossa análise em 2008, a Figura 44 mostra a informação relativa aos 44 sequestros de navios ocorridos no Corno de África nesse ano.

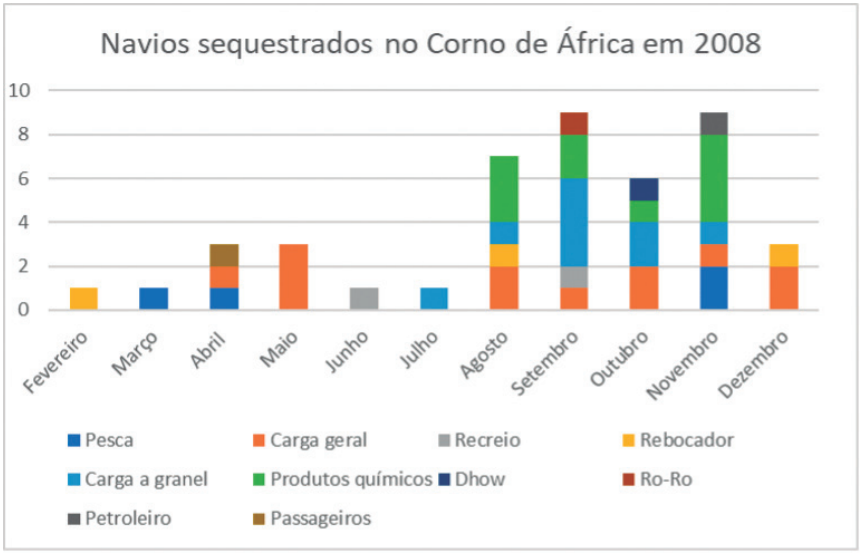

Figura 44 – Nº e tipologia de navios sequestrados no Corno de África em 2008
Fonte: Adaptado a partir de IMB (2009).

Uma análise da figura supra permite perceber quais os navios mais suscetíveis de serem atacados (e sequestrados) pelos grupos de operacionais piratas e os meses mais propícios para levaram a cabo essas iniciativas.

A informação disponibilizada pelo PRC nos seus relatórios trimestrais e anuais era substancialmente mais completa, pois indicava também a posição geográfica e o grupo data/hora do ataque, informação diversa relativa ao navio sequestrado (nome, tipo e bandeira) e um breve resumo da ação ocorrida. A Figura 45 dá a conhecer, a título de exemplo, a informação detalhada de um ataque de um grupo de piratas (seguido de sequestro) a um rebocador, na região do GoA, em 2008.

AFRICA (GULF OF ADEN)

Ref	Date Time Status Type	Name of Ship Type/Flag/Grt/ IMO Number	Position	Narration
1.	01.02.2008 1317 UTC Steaming Hijacked	Svitzer Korsakov Tug St. Vincent & Grenadines 663 9389590	12:57N – 051:24E, North of Northeast of Somalian Coast (Cape Raas Caseyr), Gulf of Aden	Armed pirates attacked the tug underway and hijacked it. The pirates took hostage six crew members and sailed the tug towards Somali coast and anchored near Eyl. On 18.03.2008, the tug and crew were released after lengthy negotiations. It appears that a ransom was paid to secure the release of the tug and crew.

Figura 45– Exemplo de informação de um ataque concretizado no GoA em 2008
Fonte: IMB (2009).

4.3. O *NATO Shipping Centre*

O NCS foi criado em outubro de 2000, depois de ambos os comandos estratégicos da Aliança Atlântica da altura (ACE[152] and ACLANT[153]) terem identificado a necessidade de uma cooperação próxima entre a comunidade marítima e a NATO em futuras operações levadas a cabo pelas suas forças navais[154]. Por outro lado, as áreas emergentes identificadas, que incluíam a pirataria marítima, o contrabando de armas, o tráfico de drogas e a imigração ilegal, e cuja eliminação requeria uma cooperação muito próxima com a indústria marítima, preocupavam os Estados-membros. Com base nos avanços tecnológicos verificados, consubstanciados na utilização de sistemas *web-based* e de comunicações globais, era entendimento dos comandos estratégicos supra identificados de que existia potencial para a Aliança Atlântica e o transporte marítimo internacional beneficiarem de uma maior sinergia e eficiência e,

[152] Acrónimo que significa *Allied Command Europe*.
[153] Acrónimo que significa *Allied Command Atlantic*.
[154] Foi reconhecido pelos dois comandos em causa que a política de controlo naval da navegação mercante precisava de evoluir, passando de uma estrutura rígida, ainda do tempo da "Guerra Fria", para uma solução mais flexível, que envolvesse cooperação mais do que controlo (NATO, 2000).

sobretudo, eficácia operacional (NATO, 2000).

Este requisito voltou a ser enfatizado mais tarde, em 2011, na Estratégia Marítima da Aliança (AMS)[155], onde foi feita uma menção específica à capacidade da NATO em "interagir de forma mais flexível com toda a comunidade marítima". Esta interação incluía organizações internacionais, organizações não-governamentais, agências de aplicação da lei no domínio marítimo, bem como nações parceiras e outras, numa base casuística, reconhecendo que nenhuma organização militar podia alcançar objetivos de segurança e defesa isoladamente (NATO, 2011).

Sendo o único comando marítimo na estrutura da NATO, o MARCOM[156], situado em Northwood, no Reino Unido, está no centro da Estratégia Marítima da Aliança. Em 2013, as prioridades definidas pelo seu comandante, Vice-almirante Hudson, foram: executar operações marítimas globais, dirigidas pelo comando aliado para as operações, a fim de fornecer segurança no domínio marítimo; e estabelecer o MARCOM como principal interlocutor junto do transporte e comércio marítimo internacional. No leque de prioridades definidas estavam incluídas o desenvolvimento do conhecimento do ambiente marítimo, a promoção de novas relações e a construção de uma rede de influência junto de uma comunidade ampla de partes interessadas (NSC, 2013).

O NSC está inserido na estrutura militar da NATO, fazendo parte do MARCOM. O presente subcapítulo destina-se a evidenciar o papel do NSC e a sua relevância no processo de apoio às operações militares da NATO no Corno de África, bem como na partilha de informação com a navegação mercante.

4.3.1. Missão e pilares do NSC

A missão do NSC consiste em incrementar as relações entre os Estados-membros da Aliança Atlântica, os seus parceiros e a comunidade marítima, participar no planeamento e na execução de operações marítimas e apoiar o estabelecimento de um panorama de superfície robusto a fim de ativamente contribuir para a resposta coletiva às ameaças emergentes e aos riscos no ambiente marítimo e, desse modo, concorrer para o incremento da segurança marítima da navegação mercante. Para isso assenta a sua ação em três pilares estratégicos: *Naval Cooperation and Guidance for Shipping* (NCAGS); *Maritime Situational Awareness* (MSA); e *Networking* (NSC, 2013).

[155] Acrónimo que significa *Alliance Maritime Strategy*.
[156] Acrónimo que significa *Allied Maritime Command*.

O NCAGS refere-se, em termos gerais, a todas as atividades executadas para fornecer informações operacionais e evitar que exista qualquer conflito entre o transporte marítimo a as atividades militares. Também aconselha a navegação civil sobre os efeitos que as operações militares têm nas suas atividades, facilitando as suas avaliações de risco.

O MSA destina-se a reunir os dados necessários para produzir um panorama de superfície robusto e com isso fornecer informações relevantes para identificar tendências e áreas de preocupação para todos os que usam o mar de forma lícita.

O *Networking* diz respeito ao compromisso do NSC com todos os *stakeholders* com interesses no domínio marítimo para obter a sua confiança, partilhar informações sobre segurança marítima e estabelecer uma rede de dados adequada para contribuir para as áreas MSA e NCAGS. A Figura 46 mostra os pilares em causa, sendo que, no conjunto, contribuem para o planeamento e execução das operações, o desenvolvimento de conceitos e doutrina e o envolvimento alargado com parceiros no domínio marítimo.

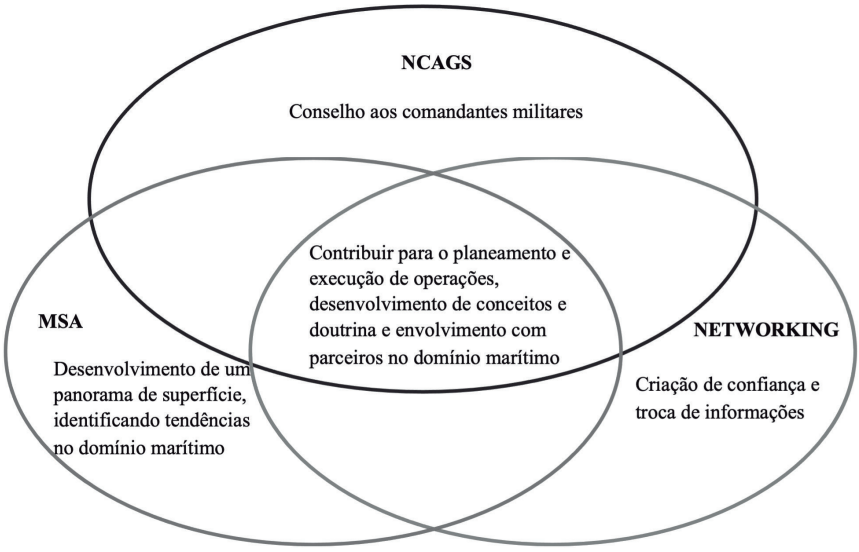

Figura 46 – Pilares estratégicos do NSC
Fonte: Adaptado a partir de NSC (2013).

A publicação MC 376/2 (2009) estabeleceu a política da NATO relativamente ao NCAGS, designadamente no que dizia respeito à organização e capacidade de apoio às operações militares envolvendo a navegação

mercante, sendo que podia ser utilizada em tempo de paz, de crise ou de conflito. As operações NCAGS eram baseadas na cooperação, orientação, aconselhamento e assistência. A ênfase estava na troca rápida de informações entre as autoridades militares, navios mercantes e autoridades civis.

Mais tarde, a atualização daquele documento deu origem a um outro, o MC 376/3 (2015), que veio sublinhar que o comércio marítimo era de importância estratégica para as nações e que o bem-estar e a riqueza económica das sociedades dependiam da capacidade de realizar o comércio, que, por sua vez, dependia da liberdade de navegação. A capacidade da Aliança Atlântica interagir efetivamente com o transporte marítimo internacional afirmava-se através do NCAGS.

Para melhor enquadrar o papel do NSC, importa referir as responsabilidades que no âmbito do NCAGS cometem às diferentes estruturas militares da Aliança Atlântica. Assim, o MC[157] deverá fornecer orientação para a condução das operações, exercícios e treino, conforme apropriado. O SACEUR[158] é responsável pelo alinhamento da política e doutrina de NCAGS com os planos de contingência da NATO. O MARCOM disponibiliza o comando e controlo para todo o espectro das operações marítimas conjuntas. O MARCOM tem ainda responsabilidades perante o SACEUR por todas as tarefas e atividades relativas ao NCAGS da Aliança Atlântica, o que inclui planeamento, preparação, execução, avaliação e questões organizacionais. Finalmente, o NSC assume-se como o ponto único de contacto entre a NATO e a indústria marítima para a troca voluntária de informações relevantes (Military Committee, 2015).

Do que antecede releva o facto do conhecimento preciso das atividades que se desenvolvem no mar ser vital para a segurança marítima. Importa, pois, desenvolver o conceito MSA, o segundo pilar em que assenta a ação do NSC, e o conceito *Maritime Domain Awareness* (MDA), igualmente bastante utilizado. Vejamos, pois, algumas das definições existentes sobre estes conceitos para melhor os entendermos.

Para a Aliança Atlântica, o MSA é considerado uma capacidade que permite a obtenção da superioridade de informações no ambiente marítimo. O propósito consiste em alcançar um entendimento comum da situação neste domínio, a fim de melhorar a eficiência e alcançar a eficácia no planeamento e

[157] Acrónimo que significa *Military Committee*.
[158] Acrónimo que significa *Supreme Allied Commander Europe*.

condução das operações militares. O MSA assume-se como um facilitador para desencadear uma ação militar eficaz contra ameaças específicas e potenciais aos aliados, promover sinergias entre as nações e garantir um melhor uso dos recursos existentes (NATO, 2016b, p. 19).

A estratégia de segurança marítima da UE é semelhante. Em concreto, o acesso em tempo a informação precisa é crucial para o estabelecimento de uma imagem da situação marítima robusta que possa conduzir, por sua vez, a um melhor planeamento das operações e um uso mais eficiente dos recursos disponíveis. A integração de diferentes fontes de dados no domínio marítimo é uma tarefa fundamental, resultando em melhor compreensão daquilo que acontece no mar. Quanto mais informações forem agregadas, mais completa é a imagem criada. O objetivo consiste em garantir que as informações de vigilância marítima recolhidas pelas autoridades marítimas e consideradas necessárias para as atividades operacionais, possam ser partilhadas e sujeitas a múltiplas utilizações (Council of the European Union, 2014a).

Para o *National Maritime Domain Awareness Coordination Office* (NMDACO) norte-americano, o MDA é a compreensão efetiva de algo associado ao domínio marítimo global que possa ter impacto na segurança, na proteção, na economia ou no meio ambiente. Para esta organização, em termos concetuais o MDA consiste na integração do *Global Maritime Intelligence* (GMI) com o *Global Maritime Situational Awareness* (GMSA). O GMI está relacionado com recursos, políticas e relações operacionais usadas para integrar todos os dados, informação e *intelligence* disponíveis, a fim de identificar, localizar e seguir potenciais ameaças no domínio marítimo. O GMSA consiste na fusão abrangente de dados das agências de todas as nações para melhorar o conhecimento do domínio marítimo e resulta da monitorização persistente das atividades marítimas, de tal forma que podem ser identificadas tendências e detetadas anomalias neste ambiente (NMDACO, 2007).

Christian Bueger (2017) considerou, de igual modo, que o conhecimento do que acontece no mar, seja atividade criminosa ou não, e a compreensão dos padrões de vida marítimos, são essenciais para identificar e prevenir ameaças, planear operações e reformular políticas. É este conhecimento coletivo que considera ser o *Maritime Domain Awareness*, afirmando que é uma pré-condição para uma efetiva governança marítima.

Finalmente, importa referir que o *netwoking*, enquanto terceiro pilar estratégico do NSC, tem como propósito a construção e sustentação de uma

relação segura e de confiança com outros *stakeholders* do domínio marítimo, das mais diversas proveniências, e que estão elencados na Figura 47.

Figura 47 – *Networking* do NSC
Fonte: Adaptado a partir de NSC (2015).

4.3.2. Funções e tarefas do NSC

O NSC tem três funções principais. A primeira está relacionada com a compilação de dados sobre a navegação mercante de modo a contribuir para uma imagem precisa que pode ser fornecida aos diferentes utilizadores militares empenhados em operações navais. A segunda consiste em aconselhar a navegação mercante sobre riscos potenciais e identificar eventuais interferências nas operações marítimas da Aliança. A terceira está relacionada com a sua atuação como ponto de contacto da NATO junto da comunidade marítima, a fim de facilitar a troca de informações relevantes (NATO, 2006).

Permanentemente estabelecido, o NSC tem capacidade para apoiar operações da Aliança Atlântica e outras – multinacionais – em todas as regiões do globo e assume-se como ponto de contacto privilegiado da estrutura militar da NATO com a indústria marítima e as diferentes instituições e autoridades marítimas com interesses nessas regiões. De entre as principais tarefas

do centro, destacam-se: a coleta e processamento de informação relativa à navegação mercante; o aconselhamento às autoridades militares e civis sobre potenciais riscos para a navegação mercante; a identificação de possíveis interferências da navegação mercante com operações marítimas em curso ou com a realização de exercícios militares; e a manutenção permanente de um website com informação atualizada relacionada com questões de segurança (NATO, 2006).

Centrando a análise no Oceano Índico Ocidental, o NSC assumiu-se como um meio de ligação privilegiado entre o poder militar no mar, da NATO, naqueles espaços marítimos, e a ampla comunidade marítima, arrogando-se, ainda, como o principal centro de aconselhamento da navegação mercante relativamente a potenciais riscos e possíveis interferências com as operações marítimas em curso naquela imensa região.

O canal de informação diária do NSC era o seu *website*, que disponibilizava as informações mais recentes sobre o fenómeno da pirataria. Detalhava inúmeras informações operacionais de relevo, até porque estavam usualmente bastante atualizadas (no máximo com escassas horas de atraso). O *website* continha: alertas / mapas de grupos de piratas; avisos; informação geral; panorama diário sobre a pirataria somali; conferências e *workshops* previstos e realizados; imagens de navios-mãe utilizados pelos grupos de piratas; avaliação semanal sobre a pirataria; divulgação de medidas aconselhadas de autoproteção da navegação em trânsito pelos espaços marítimos da região; disponibilização das melhores práticas de gestão (BMP[159]); divulgação dos *links* mais relevantes; outras mensagens significativas (GARD, 2012).

A título de exemplo, a Figura 48 mostra o ponto de situação referido a 11 de dezembro de 2008, relativamente a incidentes de pirataria com origem na Somália. A informação disponibilizada incluía os locais junto a terra onde os navios sequestrados eram mantidos e os eventos acumulados ao longo do ano, designadamente, aproximações a navios mercantes por embarcações de piratas, ataques concretizados, ataques tentados e simples atividade suspeita.

[159] Acrónimo que significa *Best Management Practices*.

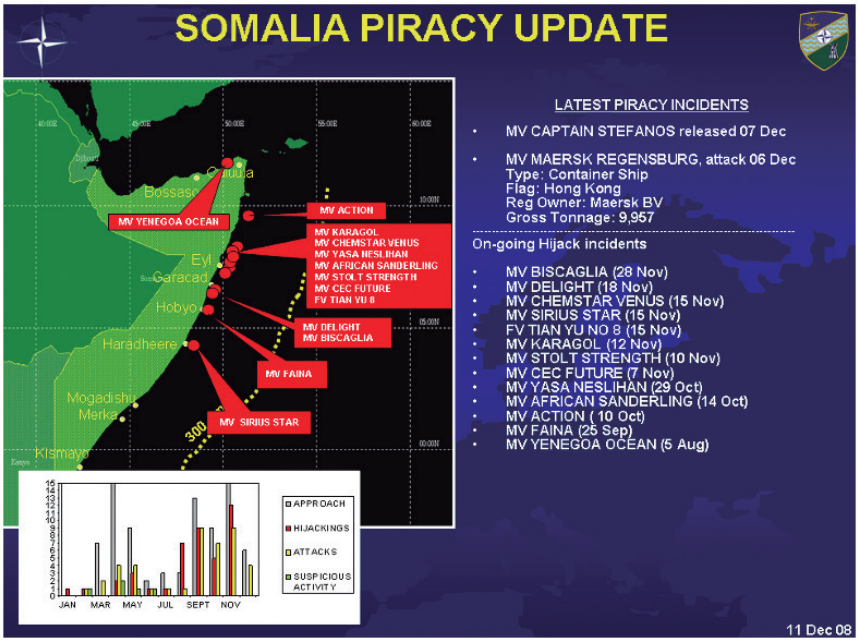

Figura 48 – Exemplo de informação disponibilizada pelo NSC
Fonte: Schuler (2008).

4.4. O *United Kingdom Maritime Trade Operations*

Após os ataques em território dos EUA perpetrados por terroristas em 11 de setembro de 2001, o UKMTO foi estabelecido no Dubai, em 10 de outubro do mesmo ano, como parte da resposta do Reino Unido a tais incidentes, e assumiu-se como uma extensão das operações da *Royal Navy* na região. O objetivo principal era garantir a segurança da comunidade marítima no Golfo Pérsico e restaurar a normalidade numa indústria fortemente afetada pelo aumento muito significativo dos prémios de seguro de risco de guerra e por um crescente nervosismo geral em relação à situação de insegurança que se seguiu a tais atentados. As atividades incluíram reuniões regulares com armadores, empresas de navegação e operadores e fornecimento de informações sobre questões relacionadas com a segurança marítima na região (UKMTO, 2008a).

A missão do UKMTO no Dubai incluía o apoio ao *United States Naval Forces Central Command* (COMUSNAVCENT), sedeado no Bahrain. Funcionava de forma ininterrupta e era o centro de coordenação regional para a indústria marítima do Reino Unido no Dubai. A ação do UKMTO baseava-se na edificação de relações de confiança através do contacto próximo com

a indústria marítima, apoiando-a e aconselhando-a de acordo com a orientação emanada do próprio ministério da defesa do Reino Unido. Finalmente, assumiu um papel relevante no auxílio às operações militares de combate ao fenómeno da pirataria no Oceano Índico Ocidental (Parsonage, 2010).

A estreita cooperação com comandos e unidades militares destacadas na região manteve o UKMTO numa posição central a partir da qual projetou preocupações relacionadas com a indústria marítima, particularmente nos seguintes aspetos: operações relacionadas com a navegação mercante ao largo da costa do Irão; crimes marítimos praticados no Norte do Golfo Pérsico; e crimes marítimos perpetrados na região do Corno de África e no Mar Vermelho. Ganhou preponderância naquela região e estabeleceu-se como ponto de contacto privilegiado junto da indústria marítima, arrogando-se como "*Regional Authority of Choice*" (UKMTO, 2008a).

A partir de abril de 2007, o UKMTO mudou o seu foco para as operações contra pirataria na região do Corno de África, tendo tido igualmente um papel de relevo no apoio aos armadores e operadores nas negociações com grupos de piratas que mantinham navios sequestrados e tripulantes em cativeiro para o acerto (e pagamento) dos resgates que permitissem a sua libertação.

Do que antecede se percebe que o UKMTO foi um dos centros regionais de obtenção, fusão e disseminação de informação relacionada com o domínio marítimo em todo o Oceano Índico Ocidental mais relevantes e que, por isso, importa analisar, de modo a perceber de que forma influenciou a segurança da navegação marítima em trânsito por aquela região. É o que faremos no presente subcapítulo.

4.4.1. O papel do UKMTO

O UKMTO é uma capacidade da *Royal Navy* e assume-se como um canal de informações entre forças militares e o comércio marítimo internacional. Fornece informação atualizada sobre a segurança marítima, geralmente atuando como um dos pontos de contacto para navios mercantes envolvidos em incidentes marítimos ou em trânsito por áreas de risco elevado (HRA)[160] (UKMTO, 2021). Tornou-se o ponto de contacto preferencial de toda a navegação mercante no Oceano Índico Ocidental. No esquema de obtenção, fusão e partilha da informação implementado naquela região, este centro desenvolvia

[160] Acrónimo que significa *High Risk Area*.

a sua ação de aconselhamento da navegação mercante em estreita ligação com o MSCHOA, como veremos a seguir.

Por outro lado, o UKMTO era igualmente responsável pela administração de todas as áreas de relato voluntário (VRA)[161] que estão detalhadas em diversas cartas de segurança marítima (serão abordadas mais à frente neste subcapítulo). Esse procedimento visava incrementar a segurança dos navios mercantes pelo que comandantes e oficiais de segurança dos navios eram incentivados a enviarem relatórios regulares, fornecendo a posição geográfica, rumo e velocidade, bem como a data e hora estimada de chegada ao porto seguinte. Em caso de ocorrência de um incidente, o UKMTO podia com rapidez reencaminhar os relatórios para as autoridades regionais relevantes e avisar e aconselhar os navios civis nas suas proximidades.

Em novembro de 2002, o esquema de relato voluntário para o transporte marítimo do Reino Unido foi estendido para cobrir o Mar Vermelho, o Oceano Índico a norte do paralelo 5º Sul e a oeste do meridiano 78º Leste, bem como o Golfo Pérsico. De forma voluntária, os demais navios foram também convidados a relatar informação ao UKMTO sempre que cruzassem as linhas da área em causa, que a Figura 49 exibe.

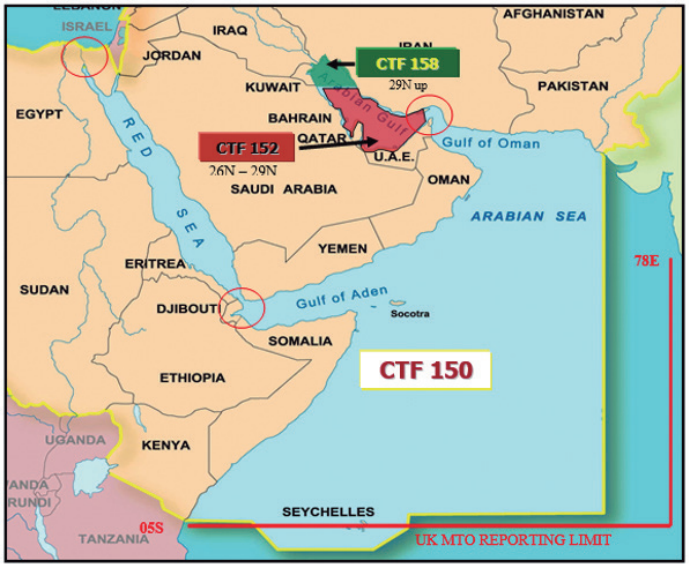

Figura 49 – Área de relato voluntário da navegação mercante
Fonte: UKMTO (2008b).

[161] Acrónimo que significa *Voluntary Reporting Area*.

Mais tarde foram criadas pelo *United Kingdom Hydrographic Office* (UKHO) cartas de segurança marítima[162] projetadas para a proteção da navegação mercante. Uma delas, a Q6099, foi publicada em 2012 e dizia respeito aos espaços marítimos do Mar Vermelho, GoA e Mar Arábico (Safety4Sea, 2012).

As AMSC continham os seguintes elementos de informação: perigos para a segurança da navegação, incluindo a pirataria e o terrorismo marítimos; embargos decretados; campos de minas conhecidos; zonas de exclusão implementadas; bloqueios navais; e zonas de pesca ilegal. Incluíam, ainda, conselhos gerais sobre segurança, medidas de autoproteção, procedimentos aconselhados e contactos regionais, bem como requisitos de roteamento e relatórios implementados por forças militares. Existiam atualizações semanais e novas edições (sempre que se justificassem) para ajudar a manter elevada precisão e rigor da informação, que eram fundamentais para as ações a serem tomadas pelos seus utilizadores (UKHO, 2021).

Em 2012 os limites da VRA foram ajustados, tendo o limite sul sido estendido para o paralelo 10º Sul, mantendo-se inalterado o limite leste. A HRA definida coincidia com estes limites. No final de 2015, em resultado da significativa diminuição da pirataria, o UKMTO definiu uma HRA menos extensa, mantendo, contudo, a VRA. A Figura 50 mostra um extrato da AMSC Q6099, de 2015, com ambas as áreas (VRA e HRA).

[162] As *Admiralty Maritime Security Charts* (AMSC) continham informações críticas de segurança para auxiliar as tripulações dos navios mercantes em trânsito por áreas de risco elevado (UKHO, 2021).

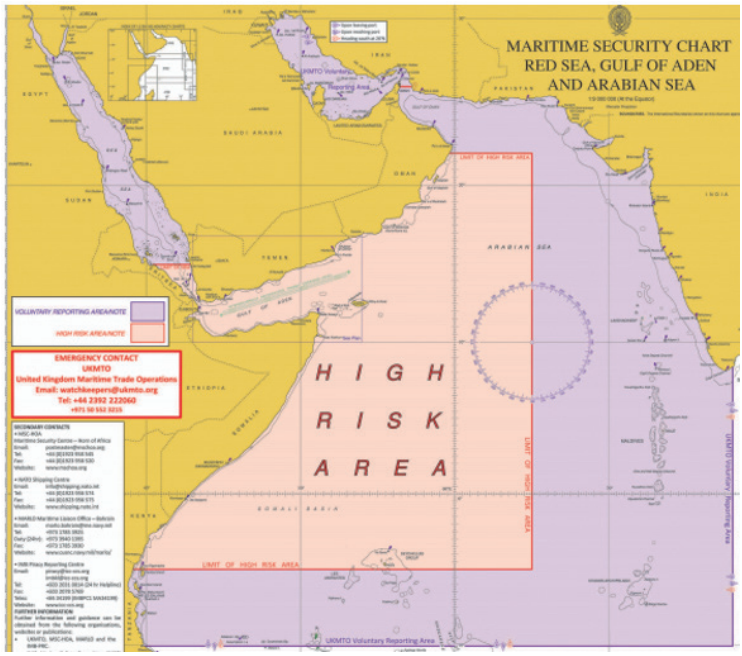

Figura 50 – Admiralty Maritime Security Chart Q6099
Fonte: Maritime Cyprus (2015).

Caso um navio civil dentro da VRA decidisse registar-se no UKMTO, seria estabelecido um contato direto entre ele (que passaria a designar-se como navio relator) e o centro, passando este a assumir o papel de: informar o navio em causa acerca de incidentes que pudessem afetar o seu trânsito; receber relatórios de incidentes de segurança marítima e atividades suspeitas do navio relator; partilhar as informações fornecidas pelo navio relator com as autoridades competentes da região; informar o navio relator sobre embarcações suspeitas na VRA; e auxiliar o navio relator, esclarecendo dúvidas ou respondendo a questões por si colocadas (UKMTO, 2021).

A grande mais-valia associada a este centro estava relacionada com o facto de receber informações de diversas organizações da região, incluindo uma variedade de centros de operações marítimas e autoridades portuárias, o que lhe permitia a obtenção de um MSA robusto, que depois disponibilizava às estruturas do comércio marítimo internacional. As informações relevantes eram partilhadas com as autoridades competentes dos diferentes Estados da região e podiam servir como elemento de apoio à sua decisão (UKMTO, 2021).

4.4.2. O processo de partilha de informação

O estabelecimento do UKMTO no Dubai tinha um propósito: garantir o incremento da segurança da comunidade marítima; apoiar os esforços de redução dos prémios de risco de guerra das seguradoras no Oceano Índico Ocidental; apoiar o *UK Maritime Component Command* (UKMCC) e, através dele, garantir aconselhamento especializado à indústria marítima; e recolher dados, produzir e disseminar informação credível sobre a navegação mercante (UKMTO, 2008a). Para isso o centro recebia informações de um grande número de fontes, constituídas por: relatos de autoridades portuárias, de armadores e de operadores; relatos recebidos dos navios através da VRA; contactos oriundos da comunidade marítima; informação obtida via AIS dos navios no mar; informação NCAGS; de navios mercantes; e avisos sobre incidentes de pirataria recebidos de outros centros (Parsonage, 2010).

A partir das informações recebidas, o UKMTO produzia a imagem de superfície, que incluía avisos sobre incidentes de segurança marítima para os navios que mantinham a ligação com o centro e para a indústria marítima em geral (UKMTO, 2021). Para este modelo funcionar era essencial a adesão da navegação mercante, pelo que todos os navios que estabelecessem contacto com o UKMTO deviam de imediato submeter o relato inicial por fax ou correio eletrónico.

Os comandantes dos navios que submetiam o relato inicial de entrada na VRA eram instados a enviarem relatos adicionais. O último relato, necessário para fechar o ciclo, era o relato final a ser enviado ao UKMTO quando o navio estivesse a sair da VRA.

Adicionalmente, o UKMTO identificou a necessidade de um outro relato ser produzido pelos navios mercantes na VRA que tivessem sido vítimas de ataques perpetrados por grupos piratas. Foi designado relatório pós-ação e deveria ser enviado tão depressa quanto possível após a ocorrência de um incidente de pirataria. Era bastante detalhado e assumia relevância para a imagem de superfície a divulgar pelo UKMTO.

Finalmente, importa referir que o UKMTO disponibilizava semanalmente a todos os navios que tivessem procedido ao respetivo registo relatórios com informação diversa, nomeadamente: identificação dos navios atacados, abordados e sequestrados; navios e tripulantes sob controlo de piratas; previsão de realização de eventos relevantes relacionados com as operações contra pirataria; navios que tinham recebido informação antes de iniciarem

os trânsitos pela HRA; visitas de entidades com ligação ao UKMTO ocorridas no período a que se referia o relatório; fontes de informação alternativas (e respetivos contactos); e a perspetiva do comando do centro. A Figura 51 agrupa a informação em causa.

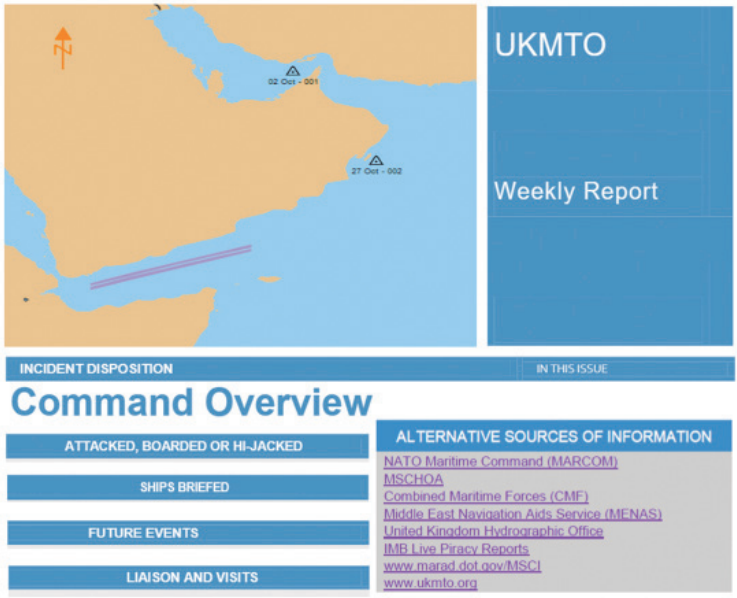

Figura 51 – Modelo de relatório semanal emitido pelo UKMTO
Fonte: Adaptado a partir de UKMTO (2021).

4.5. O *Maritime Security Centre - Horn of Africa*

O MSCHOA foi o terceiro (e último) centro regional de coleta, fusão e partilha de informação e apoio da navegação mercante a operar no Oceano Índico Ocidental. O presente subcapítulo pretende analisar as iniciativas concretas deste Centro no processo de obtenção, fusão e partilha de informação, bem como no aconselhamento da navegação mercante em trânsito pelos espaços marítimos do Corno de África, e de que forma contribuiu para a sua segurança face ao fenómeno da pirataria somali.

4.5.1. O papel do MSCHOA

Em 2008, cerca de 95% do comércio dos Estados-membros da UE (em volume) era transportado por mar e 20% do comércio global passava pelo GoA, o que só por si foi suficiente para levar a UE a envidar esforços consideráveis

para salvaguardar o comércio marítimo internacional e a liberdade de navegação naquela área estratégica, uma vez que isso era essencial para garantir a segurança dos seus Estados-membros. O Conselho da UE decidiu lançar, a 10 de novembro desse ano, a operação Atalanta com o intuito de contribuir para incrementar a segurança marítima ao largo da costa da Somália e estabeleceu o MSCHOA, que substituiu a EU NAVCO edificada menos de dois meses antes (Council of the European Union, 2008).

O MSCHOA, enquanto *Regional Reporting Centre*, estava vocacionado para lidar com assuntos relacionados com a pirataria e demais crimes marítimos que ocorriam no Oceano Índico Ocidental. Funcionava como parte do departamento de operações, encontrava-se totalmente integrado no OHQ da força naval da UE (EUNAVFOR OHQ)[163] e estava localizado no Noroeste de França, em Brest (MSCHOA, 2021). Este centro era também o órgão responsável pela gestão do *Mercury*, um sistema de comunicações seguro, *web--based*, que se assumiu desde o início da sua utilização como uma plataforma de coordenação on line reconhecida internacionalmente e que reunia inúmeros utilizadores, permitindo a conectividade entre organizações militares e não militares, designadamente: os meios das três forças navais internacionais presentes na região (EUNAVFOR, NATO e CMF); as diferentes organizações civis de imposição da lei; e os meios militares de Estados com mandatos nacionais, entre os quais a China, a Índia, o Japão e a Rússia (MSCHOA, 2021).

O MSCHOA era igualmente responsável pela elaboração do *risk assessment* relativo à vulnerabilidade dos navios mercantes que registavam a passagem através da HRA, organizava os meios militares de proteção de comboios de navios mercantes ao longo do IRTC, em ambos os sentidos, geria o esquema de registo voluntário (VRS)[164] da EUNAVFOR para os navios em trânsito no Oceano Índico Ocidental e administrava um website interativo que permitia à força naval da União Europeia comunicar à indústria marítima as mais recentes orientações de combate à pirataria e consentia que as companhias de navegação e operadores registassem os movimentos dos seus navios através da região (MSCHOA, 2021).

A EUNAVFOR apoiava totalmente as BMP para proteção contra a pirataria com origem na Somália e participou mesmo na elaboração de algumas edições. A seção seguinte é dedicada às medidas que constavam no respetivo manual.

[163] Acrónimo que significa *European Union Naval Force Operational Headquarters*.
[164] Acrónimo que significa *Voluntary Registration Scheme*.

Foram implementadas outras iniciativas, como a coordenação dos navios mercantes inscritos para transitarem em comboio através do IRTC, permitindo aos meios navais procederem à sua escolta e à limpeza da área – ações de vigilância ativa tendentes a afastar qualquer ameaça no trajeto a ser seguido pelos navios civis. O objetivo era garantir a travessia em segurança da navegação mercante no GoA, em ambos os sentidos. Com base no esquema de registo voluntário, o MSCHOA conduzia um processo diário de avaliação de risco que permitia identificar os navios particularmente vulneráveis e coordenar os arranjos de proteção apropriados, de modo a serem empenhados os meios necessários tanto da EUNAVFOR como das demais forças navais presentes na região (MSCHOA, 2021).

4.5.2. Utilização do *Maritime Domain Awareness*

Desde 2008, com o aumento substantivo de incidentes de pirataria na região do Oceano Índico Ocidental, que tinha sido sentida a necessidade de incrementar a recolha de informação e a partilha de dados relativos a ataques, tentados e concretizados, como forma de alcançar uma resposta coordenada de todas as organizações envolvidas. Para complementar o trabalho inicial relativo à pirataria marítima contemporânea desenvolvido pela IMO e pelo IMB nas últimas décadas do século passado, outras organizações assumiram o ónus de participar ativamente no desenvolvimento de capacidades relacionadas com o MDA na região do Oceano Índico Ocidental (Bueger, 2017). Foi esse o caso da EUNAVFOR Atalanta e do seu MSCHOA.

Esta secção pretende analisar a forma como o MSCHOA utilizava as ferramentas MDA para ajudar a impedir ou interromper atos de pirataria. Para tal importa começar por mostrar o fluxo de informações recomendado quando ocorria um incidente.

O sistema *Mercury* funcionava em modelo *dual hatted*, já que tinha dois objetivos principais: permitir que os meios militares das diferentes forças navais respondessem a qualquer incidente de pirataria; e partilhar informação relativa à segurança marítima relevante com as tripulações dos navios mercantes, através de um formato reconhecido e internacionalmente aceite (MSCHOA, 2021). A Figura 52 mostra o diagrama com o fluxo de informação proposto (e seguido) pelo MSCHOA (2021), que Bueger (2017, p. 4) considerou mesmo ser a "espinha dorsal do sistema MDA na região do Corno de África".

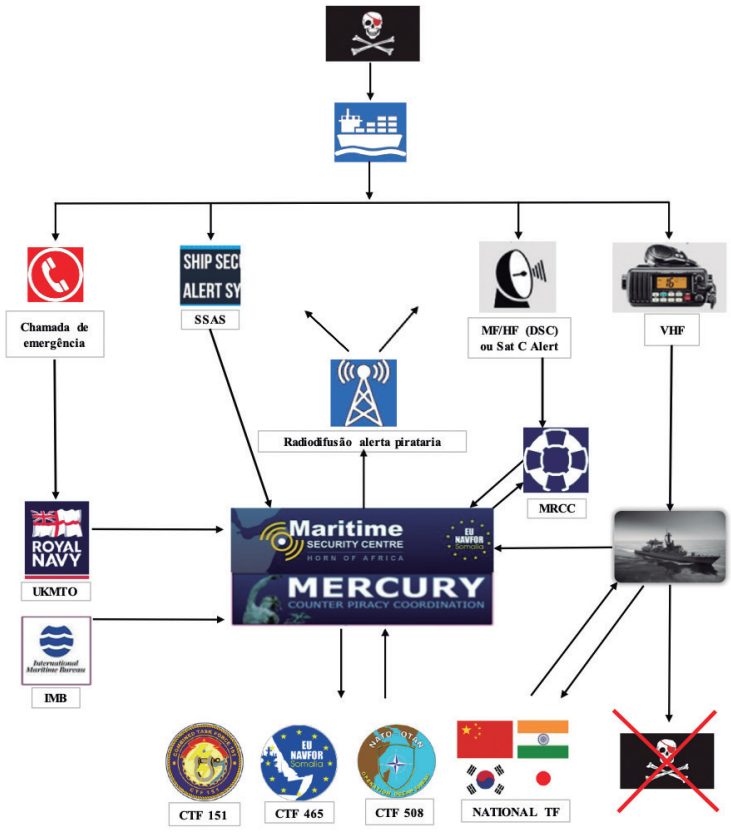

Figura 52 – Diagrama de fluxo de informação proposto pelo MSCHOA
Fonte: Adaptado a partir de MSCHOA (2021).

O diagrama supra ilustra as principais fontes de informação do MSCHOA: o UKMTO, o IMB, alertas SSAS, o *Maritime Rescue Coordination Centre* (MRCC) da região onde ocorria o incidente e o VHF (canal 16). Cada uma destas estruturas tinha, conforme é visível no diagrama, acesso direto ao sistema Mercury, o que permitia que todas elas pudessem inserir informações relevantes em tempo real e monitorizassem, de seguida, as respostas subsequentes das forças militares no mar.

Qualquer navio mercante que pretendesse transitar pela HRA definida era aconselhado a registar-se no MSCHOA que efetuava, de imediato, a análise do seu perfil de modo a aquilatar a sua vulnerabilidade, procedendo, logo depois, à sua distribuição pelas forças militares envolvidas nas operações contra pirataria

(via sistema *Mercury*) e à confirmação de que o navio mercante era capaz de receber mensagens de alerta de incidentes de pirataria (MSCHOA, 2021).

Caso o navio mercante em causa fosse perseguido por um grupo de ataque pirata, o comandante deveria imediatamente estabelecer contacto com o UKMTO, uma vez que este centro havia sido designado como primeiro ponto de contacto (*bridge to bridge*) e os seus operadores estavam devidamente capacitados e treinados para procederem à recolha de todos os detalhes disponibilizados pelo navio atacado, posto o que procediam à sua disponibilização no sistema *Mercury*. O UKMTO manter-se-ia como centro de ligação para a troca de informação com o navio-alvo até que o incidente fosse encerrado. Para prevenir que diferentes intervenientes contactassem o navio que estava a ser objeto de ataque de piratas, apenas o UKMTO assumia essa responsabilidade, fazendo-o em nome de todas as organizações envolvidas, procurando sempre obter informação específica que pudesse ser útil nas ações contra pirataria subsequentes (MSCHOA, 2021).

O comandante do navio-alvo deveria, ainda, ordenar a ativação do botão *SSAS alert*, o que, em circunstâncias normais, faria acionar um sinal de alerta junto do oficial de segurança do proprietário e das autoridades do Estado de bandeira. No entanto, o sistema implementado nesta região, em concreto, permitia que quando um navio entrasse na HRA todos os sinais *SSAS alert* fossem também enviados ao MSCHOA (conforme diagrama da Figura 52), o que permitia economizar tempo (precioso) no fornecimento de informação aos meios militares na AOO através do sistema *Mercury*.

O sinal *DSC*[165] *alert* era transmitido pelo navio-alvo e recebido pelo MRCC regional que cobria a área em que tinha ocorrido o ataque e que também monitorizava o *Mercury*. O sinal de emergência emitido pelo navio mercante via VHF (canal 16) seria posteriormente relatado através do *Mercury* pelo navio militar que o tivesse intercetado. Com base na informação disponibilizada no sistema *Mercury* por qualquer das fontes a que antes fizemos referência, ocorriam duas situações distintas: um aviso de perigo era imediatamente emitido de modo a informar os demais navios que se encontrassem naquela área de que pelo menos um grupo de piratas estava ativo e próximo da localização geográfica do ataque (todos os navios registados no MSCHOA eram informados por este centro através de avisos de alerta dedicados); e os

[165] Acrónimo que significa *Digital Selective Calling*. Trata-se de um sistema de transmissão de mensagens digitais predefinidas via rádio marítimo (de MF, HF e VHF).

comandantes das forças navais no mar poderiam de imediato direcionar os seus meios para procederem à disrupção do ataque em curso (MSCHOA, 2021).

O registo de navios no MSCHOA permitia, por fim, que os meios das diferentes forças militares em operação na região obtivessem um perfil específico acerca da vulnerabilidade desses navios, que vigoraria durante o trânsito pela HRA, e que incluía as dimensões, a carga transportada, o número e nacionalidade dos tripulantes, as medidas de segurança passivas instaladas e a existência de equipas de segurança a bordo (com ou sem armamento). Esta informação alimentava uma matriz que produzia uma categoria de risco de vulnerabilidade para cada navio e que era disseminada diariamente para as forças e meios militares presentes na HRA, através dos sistemas de comunicações partilhados. A referida informação era integrada no panorama de superfície comum e usada pelos proprietários e operadores que mantinham ligação em permanência com o controlo das operações no MSCHOA e era utilizada pelos navios e aeronaves militares em missão ao longo de toda a HRA (MSCHOA, 2021).

4.6. As *Best Management Practices*

O esforço comum para combater a pirataria marítima na região do Corno de África levou à edificação de um manual com as melhores práticas a serem adotadas pela navegação mercante em trânsito por aqueles espaços marítimos. A primeira edição foi publicada em fevereiro de 2009 e contou com o apoio de diversos representantes da indústria marítima, entre os quais várias associações de armadores e o IMB (Japan P&I Club, 2009). Este primeiro documento tinha o título *Best Management Practices to Deter Piracy in the Gulf of Aden and off the Coast of Somalia* e continha práticas e um planeamento sugerido para proprietários, operadores e comandantes dos navios mercantes em trânsito pelo GoA e pela bacia da Somália. O propósito consistiu em disponibilizar um pacote de medidas que auxiliassem os navios mercantes a evitarem potenciais ataques ou retardarem o mais possível a concretização dos que já se encontravam em curso. As organizações da indústria marítima encorajavam os seus membros a utilizarem as medidas previstas nesta primeira versão das BMP e a procederem à sua divulgação por todos os atores envolvidos em ações contra pirataria. Este documento complementava as orientações da

circular do MSC, da IMO, de 29 de maio de 2002[166], que foi mais tarde, em 23 de junho de 2009, revogada e substituída pela MSC.1/Circ.1334.

As BMP estavam divididas do seguinte modo: planeamento geral da viagem (que deveria envolver o proprietário, o oficial de segurança da companhia e o comandante do navio); ações a tomar antes do início da viagem; ações a tomar à entrada na HRA; e adoção de medidas defensivas durante todo o trânsito pela HRA.

4.6.1. Planeamento geral da viagem

Os comandantes dos navios, os operadores e os proprietários deviam ter em conta que o MSCHOA era a autoridade de planeamento e coordenação do poder militar da UE no GoA e na bacia da Somália e o UKMTO era o primeiro ponto de contacto para a navegação mercante na região. A interface diária entre os navios civis e os navios militares era assegurada pelo UKMTO que mantinha uma ligação permanente com os navios mercantes e fazia a ponte com o MSCHOA e os meios militares no mar. Antes de entrar na HRA, o proprietário e o comandante do navio deviam proceder à sua própria avaliação de risco para aquilatar a probabilidade e consequências de ataques de piratas ao navio, com base nas informações mais recentes disponíveis. O resultado desta avaliação de risco deveria então identificar medidas de prevenção, mitigação e recuperação, combinando requisitos legais com medidas complementares antipirataria. A notificação prévia do plano de viagem às forças militares em missão no mar era essencial para que pudessem ser identificadas vulnerabilidades e planear a proteção adequada. Isso era feito pela navegação mercante junto do MSCHOA que depois o faria chegar aos meios militares, enquanto que o próprio centro passaria a monitorizar o trânsito do navio até sair da HRA (Japan P&I Club, 2009).

Ao nível da companhia de navegação era necessário rever o *Ship Security Assessment* (SSA) e implementar o *Ship Security Plan* (SSP), de acordo com o estipulado no *International Ship and Port Facility Code* (ISPS) para combater a ameaça da pirataria. Deveria existir, ainda, um plano de contingência elaborado pelo oficial de segurança da companhia para a passagem na HRA, discutido com o comandante e o oficial de segurança do navio e devidamente treinado pela tripulação. Era igualmente importante que fossem tidos em conta recursos adicionais que permitissem incrementar as capacidades de vigilância do navio (Japan P&I Club, 2009).

[166] MSC/Circ.623/Rev.3.

Era aconselhado que após o registo do trânsito do navio no MSCHOA fosse mantida a atualização da sua posição geográfica e a intenção de movimentos futuros, reportando essa informação ao UKMTO, pelo menos três dias antes da entrada na HRA. Era ainda sugerido que houvesse um plano de comunicações de emergência e mensagens pré-preparadas para serem expedidas assim que fosse necessário, sem perda significativa de tempo (Japan P&I Club, 2009).

A definição da política de AIS era um aspeto extremamente relevante que carecia de adequada maturação por parte do comandante do navio, uma vez que a Convenção SOLAS permitia que o sistema fosse desligado se houvesse uma suspeita fundamentada de que o seu uso regular poderia ter influência no aumento da vulnerabilidade do navio face à ameaça de pirataria. No entanto, a sua utilização normal permitia que mais facilmente os meios militares presentes na AOO pudessem fazer o seu seguimento. A recomendação desta primeira versão das BMP foi no sentido de os navios que transitassem no GoA prosseguirem uma política AIS ativa, embora restringida na informação a disponibilizar, que deveria cingir-se apenas a alguns campos, designadamente, à identificação do navio, posição geográfica, rumo, velocidade e informação genérica relacionada com o plano de navegação e a segurança a bordo. Já para os navios em trânsito na bacia da Somália, e embora fosse prerrogativa do comandante decidir a política de utilização do AIS, a sugestão era de que fosse simplesmente desligado (Japan P&I Club, 2009).

As recomendações do MSCHOA antes do início da viagem dividiam-se do seguinte modo: os navios em trânsito pelo GoA eram vivamente aconselhados a navegar através do IRTC, sendo que os que seguiam para oeste deviam usar a parte norte do corredor e os que seguiam na direção oposta, para leste, deviam utilizar a metade sul; os navios eram ainda aconselhados a evitar entrar nas águas territoriais do Iémen durante o trânsito, uma vez que não era possível às forças militares internacionais (não iemenitas) protegerem os que aí fossem atacados; durante o trânsito de comboios ao longo do IRTC, não era expectável que os navios civis que constituíam cada um desses grupos de trânsito estivessem permanentemente em companhia de navios militares; mas os meios navais existentes em cada momento no GoA, fossem da EUNAVFOR ou de outras forças, ou estivessem a atuar independentemente, possuíam informação detalhada sobre todos os navios que constituíam cada comboio, incluindo as cargas transportadas. A última recomendação

destinava-se aos navios em trânsito no Sul e no Leste da costa da Somália para portos fora da África Oriental e que deveriam considerar navegar a leste de Madagáscar, mantendo uma distância a terra superior a 600 milhas marítimas (Japan P&I Club, 2009).

4.6.2. Ações a tomar na entrada dos navios em áreas de risco elevado

As recomendações emanadas eram, neste caso, as seguintes: garantir que as rotinas se encontravam bem assimiladas pela tripulação, que deveria estar devidamente treinada nas ações de emergência a serem tomadas em caso de incidente de pirataria; reduzir a utilização de equipamentos de comunicações ao mínimo indispensável para dificultar a deteção do navio; aumentar a prontidão e a redundância de equipamentos (incluindo motores propulsores e geradores); intensificar a vigilância ao longo do navio e na ponte; manter tripulantes em permanência nos espaços dos motores e geradores principais; garantir a segurança e o controlo de acesso a espaços como a ponte, a casa dos motores propulsores, a casa da máquina do leme e os alojamentos da tripulação; tentar, em situação de emergência, o contacto com os navios militares que mantinham escuta permanente em VHF (canal 16); definir um ponto de encontro, em caso de ataque de pirataria, com procedimentos de bloqueio associados que lograssem atrasar o controlo do navio pelo grupo de piratas e ganhar tempo até que pudesse surgir ajuda dos meios militares; considerar a utilização de bonecos em zonas previamente definidas que permitissem simular os habituais vigias; ponderar a utilização de bombas de incêndio com mangueiras pressurizadas e prontas a utilizar através de descarga para o mar nos locais do exterior mais suscetíveis a ataques das embarcações de piratas; avaliar o uso de arame farpado e barreiras físicas na popa do navio e nos pontos de acesso mais baixos; considerar o uso de equipamentos de defesa passiva; e ponderar o uso de binóculos de visão noturna para incrementar a vigilância durante a noite (Japan P&I Club, 2009).

As recomendações para a navegação mercante durante o trânsito por áreas de risco elevado incluíam os seguintes aspetos: todos os navios no GoA eram incentivados a usar o IRTC e a seguir os conselhos e horários promulgados pelo MSCHOA no seu *website* relativamente às escoltas de comboios; os navios civis deviam ter atenção à velocidade estipulada para o trânsito e ter alguma reserva suplementar (que seria utilizada apenas em caso

de absoluta necessidade); caso os navios mercantes optassem por utilizar o IRTC mas não inseridos em qualquer grupo de trânsito, eram aconselhados a adotar, durante todo o trajeto, a máxima velocidade disponível; os navios civis deveriam manter sempre as luzes de navegação estabelecidas nos trânsitos noturnos; deveriam, ademais, restringir ao máximo as luzes do convés, mantendo apenas as que eram necessárias para garantir a segurança dos tripulantes; assegurar a existência de fotografias de navios-mãe utilizados por piratas na ponte e relatar imediatamente ao UKMTO e ao PRC caso algum deles fosse avistado; os comandantes eram, ainda, instados a fazer uma avaliação da ameaça tão cedo quanto possível e logo que algum elemento da tripulação detetasse sinais de que uma ameaça estava em desenvolvimento deveria informar de imediato o UKMTO; assegurar uma boa vigilância relativamente a embarcações suspeitas, especialmente nos setores da popa, já que grande parte dos ataques de grupos de piratas eram conduzidos a essas zonas dos navios-alvo; evitar expor a tripulação a riscos desnecessários, pelo que apenas trabalhos essenciais deveriam ocorrer durante o trânsito por áreas de risco elevado; usar luzes, avisos sonoros e atividades da tripulação nos exteriores do navio para alertar os presumíveis piratas que tinham sido detetados pelo navio mercante, quando fosse evidente que o ataque seria iniciado muito em breve (Japan P&I Club, 2009).

4.6.3. Medidas a adotar em caso de ataque de piratas

A primeira medida consistia em seguir o plano de contingência pré-planeado e devidamente treinado. Deveria ser ativado de imediato o plano de comunicações de emergência e efetuados, sem demora, os contactos nele previstos, seguindo a seguinte ordem de prioridade: UKMTO, MSCHOA e IMB. Ativar, logo depois, o SSAS, que iria alertar o oficial de segurança da companhia de navegação e o Estado de bandeira do navio. Por outro lado, se a política de utilização do AIS fosse passiva, o sistema deveria ser estabelecido logo que tivesse início o ataque do grupo de piratas. Acionar o sinal de alarme de emergência e anunciar repetidamente "*pirate attack*". Estabelecer o procedimento "*mayday*" em VHF, em canal 16 (permanecendo o canal 8 como alternativa). Enviar uma mensagem de socorro via sistema DSC e *Inmarsat-C*. Estabelecer comunicações telefónicas com o UKMTO (Japan P&I Club, 2009).

Era igualmente importante evitar a aproximação de embarcações suspeitas, o que poderia ser conseguido aumentando a velocidade.

Já se sabia que essas embarcações eram velozes mas tinham usualmente grande dificuldade em concretizar a abordagem a navios que navegassem a velocidades superiores a 15 nós. Por outro lado, era sugerido nas BMP que os comandantes dos navios sob ataque iniciassem quanto antes manobras contínuas em ziguezague, com alterações de rumo frequentes para ambos os bordos, e que fosse considerada a possibilidade de aumentar a exposição das *skiffs* ao vento e à vaga, de modo a dificultar ao máximo a aproximação ao navio (Japan P&I Club, 2009).

Por fim, deviam ser implementadas todas as medidas defensivas previstas no plano de contingência, como o estabelecimento das bombas de incêndio do navio e de todas as mangueiras disponíveis, apontando-as na direção das *skiffs*, assim que estivessem ao seu alcance. Os tripulantes que não fossem necessários para a condução da navegação deveriam ser reunidos no local pré-definido (um espaço dedicado para o efeito), esperando que com todas estas ações os piratas não lograssem concretizar a abordagem. A informação que nessa data existia era que os ataques duravam, no máximo, entre 30 e 45 minutos, sendo que se não lograssem concretizar a abordagem nesse espaço de tempo os piratas simplesmente desistiam (Japan P&I Club, 2009).

Caso, porém, a abordagem tivesse sido concretizada, as BMP previam novas ações a serem tomadas pelo comandante e tripulação. Assim, antes de os piratas terem tido acesso à ponte, era importante informar a ocorrência ao UKMTO, MSCHOA e, se o tempo permitisse, ao oficial de segurança da companhia (era certo que isso já não seria possível quando os piratas tivessem assumido o controlo da ponte e, por conseguinte, do navio). Era prudente não oferecer resistência aos piratas assim que tivessem alcançado a ponte, para evitar violência desnecessária e até mesmo ferimentos de elementos da tripulação. Se a ponte e a casa dos motores propulsores do navio tivessem por qualquer motivo que ser evacuadas, os motores deveriam ser parados para garantir a segurança do próprio navio e de outros que pudessem estar nas suas proximidades. Os tripulantes eram aconselhados a manterem a calma e cooperarem com os piratas e todos os que não fossem necessários na ponte deveriam permanecer no ponto de reunião previamente definido, afastando-se das portas e escotilhas de acesso, não resistindo, porém, aos piratas, caso estes optassem por percorrer o navio à sua procura (Japan P&I Club, 2009).

Tal como referido nesta primeira versão, o documento contendo as BMP seria revisto periodicamente em função da experiência operacional

consolidada e das lições aprendidas. A primeira revisão ocorreu no mesmo ano, tendo dado origem à segunda edição que foi publicitada a 21 de agosto de 2009. Para além de contributos recebidos do IMB e de algumas das mais representativas organizações da indústria marítima (como a BIMCO, a INTERTANKO, a INTERCARGO e a ICS, entre outras), também contou, desta vez, com o apoio expresso do MSCHOA, UKMTO e do MARLO[167]. Esta versão incorporou informação mais recente relativa aos perfis utilizados pelos grupos de ataque piratas e as lições aprendidas ao longo de 2009, um dos anos em que mais sobressaiu a pirataria com origem na Somália (Shipowners, 2009). Por outro lado, identificou as vulnerabilidades mais usuais evidenciadas pelos navios mercantes em trânsito pela região e que eram amiúde aproveitadas pelos grupos de piratas, destacando-se as seguintes: utilização de velocidade reduzidas; navios com borda livre baixa sem estarem integrados em comboios ou serem escoltados por navios militares; planeamento dos trânsitos e procedimentos inadequados; estado de alerta visivelmente baixo; evidência de fracas medidas de autoproteção implementadas; e rapidez de resposta global das tripulações aquém do esperado.

A terceira versão das BMP foi promulgada a 3 de junho de 2010 (West of England, 2010) e o objetivo mantinha-se: ajudar os navios mercantes a evitar, impedir ou atrasar ataques de pirataria no Oceano Índico Ocidental. Esta versão referia expressamente que o manual deveria ser lido, se possível, em estreita ligação com o website do MSCHOA, que disponibilizava informação adicional e devidamente atualizada.

A quarta versão foi promulgada em agosto de 2011 (EUNAVFOR, 2011). Apresentava como novidades principais a necessidade de todos ao agentes da indústria marítima observarem os três requisitos fundamentais das BMP: garantir que o registo do trânsito do navio na região era devida e atempadamente submetido ao MSCHOA antes de entrar na HRA; assegurar que os relatos diários das posições geográficas dos navios eram realizados a partir do momento em que entravam no UKMTO *Voluntary Reporting Area*; e implementar escrupulosamente as medidas de autoproteção previstas nas BMP. Nesta versão foi ainda incorporado um *aide memoire* com o sugestivo

[167] Acrónimo que significa *Maritime Liaison Office*. Está sediado no Bahrain e foi fundado com o propósito de promover o entendimento entre a comunidade marítima, a marinha dos EUA e a CMF. Nas operações contra pirataria no Oceano Índico Ocidental, o MARLO assumiu-se como canal privilegiado para a troca de informações entre as forças militares do CMF e a comunidade marítima da região (Shipowners, 2009).

título *Avoid being a victim of piracy*, que em forma de esquema simples identificava as diferentes ações a tomar pelos comandantes e tripulações dos navios civis para evitarem serem surpreendidos por grupos de ataque piratas. A versão 5 – que atualmente se mantém em vigor – foi promulgada em junho de 2018.

4.7. Resultados alcançados

A IMO acompanhou a evolução do fenómeno da pirataria marítima contemporânea desde a década de 1980. O trabalho desenvolvido centrou-se muito na elaboração de normas que permitissem incrementar a segurança da navegação e deu início, ainda naquela década, à compilação de informação relativa a incidentes de pirataria. Criou uma base de dados, em 1994, onde incluía todos os incidentes de pirataria que ocorriam, tanto em águas territoriais dos Estados ribeirinhos, quanto em águas internacionais. Com base nessa informação, passou a produzir relatórios mensais e anuais sobre tais incidentes e a incluir as tendências de evolução do fenómeno nas regiões onde ocorria. Já no presente século, a IMO passou a emitir circulares com recomendações diversas, tanto para os Estados-membros, quanto para as várias associações da indústria marítima e para os comandantes e tripulantes dos navios mercantes, em geral. Numa dessas circulares – MSC.1/circ.1333 – apresentou um esquema de fluxo de informação que aconselhou a ser usado pelos diferentes atores envolvidos, sempre que ocorresse um ataque, ou tentativa de ataque, de pirataria. Sugeriu, adicionalmente, que fossem criados planos de proteção dos navios, com procedimentos de emergência e medidas de autoproteção a serem utilizadas sempre que demandassem áreas de risco elevado de pirataria ou assalto armado.

O IMB era o *maritime reporting centre* global que assumiu grande preponderância, não apenas no Oceano Índico Ocidental, a que este estudo está delimitado, mas nos demais hot spots mundiais. A sua relevância veio mesmo a granjear-lhe visibilidade acrescida ao ser usualmente citado, bem como os seus relatórios, nos mais diferentes trabalhos académicos sobre a pirataria marítima contemporânea nas diferentes dimensões e, naturalmente, também na dimensão securitária.

O IMB criou o PRC em 1992 e arrogou-se, a partir dessa data, como o ponto de contacto privilegiado com a navegação mercante global. O PRC passou a receber relatos sobre atos de pirataria e a informar, posteriormente, as

autoridades de aplicação da lei e a solicitar apoio aos navios atacados. Assumiu, de igual modo, a disponibilização de diversos serviços, como a emissão de relatos de situação diários acerca de atos de pirataria, auxílio às agências de aplicação da lei e assistência aos navios (e tripulantes) atacados. Passou, de seguida, a fornecer atualizações semanais sobre a atividade da pirataria e a publicar relatórios trimestrais e anuais, com particular detalhe para os locais das ocorrências, para as estatísticas e para as tendências de evolução do fenómeno nos diferentes *hot spots*.

Nos primeiros anos do presente século, o IMB (através do PRC) era o principal –se não mesmo o único – *maritime reporting centre* que monitorizava ativamente a região da Somália, procurando detetar possíveis atos de pirataria. Mas o ano 2008 trouxe novidades em resultado do aumento significativo de incidentes, do incremento da sofisticação dos ataques e do lançamento das primeiras operações militares na região. Nestas circunstâncias, a implementação de uma estrutura dedicada à coleta, fusão e partilha de informação, com base em dados obtidos de diversas proveniências, foi um ponto chave na arquitetura edificada para apoiar o IM nas operações contra pirataria, em todos os espaços marítimos do Oceano Índico Ocidental.

Podemos, assim, analisar o resultado da implementação da estrutura supra em duas áreas distintas: a primeira diz respeito à ação concreta dos meios do poder militar no mar, em ações de disrupção de ataques de grupos piratas, em curso ou em preparação; a segunda está relacionada com a implementação de medidas de autoproteção da navegação mercante em trânsito pela região.

Nestas circunstâncias, foi fundamental a existência de *maritime reporting centres* que apoiassem o IM no mar, disponibilizando-lhe informação operacional de relevo que seria considerada na elaboração das suas ações. Foi esse o caso do NSC que se relacionava com um conjunto alargado de instituições, agências civis e a indústria marítima. Ao nível das instituições, em concreto, foi evidente a sua ligação próxima com a UE e o CMF, que mantinham forças navais na região, mas também com os Estados que destacaram meios militares em cumprimento de mandatos nacionais, com a própria ONU e com os demais centros regionais (UKMTO e MSCHOA). O NSC destacou-se, sobretudo, no apoio às operações militares da Aliança Atlântica no Oceano Índico Ocidental. Adicionalmente, assumiu-se como um elo de ligação entre os meios militares da NATO na região e a comunidade marítima, particularmente no que dizia respeito a potenciais riscos e interferências com as operações marítimas em

curso e foi ainda responsável pela publicação de avisos à navegação mercante que cruzava aqueles espaços marítimos.

Os dois restantes *maritime reporting centres regionais* – UKMTO e MSCHOA – tiveram uma ação mais interventiva na relação de proximidade com diferentes estruturas da indústria marítima e com a navegação mercante, em particular.

O UKMTO foi responsável pela definição de uma área de relato voluntário de informação por parte da navegação mercante e pela implementação de uma área de risco elevado. A sua localização privilegiada (em pleno Golfo Pérsico, no Dubai) e as ligações próximas com inúmeras fontes (como autoridades portuárias, centros de operações marítimas dos diferentes Estados da região, companhias de navegação, operadores, os próprios navios no mar), permitiram-lhe construir (e atualizar) um panorama de superfície fiável e robusto e disponibilizá-lo a uma vasta audiência.

O MSCHOA foi o terceiro, e último, centro a ser empenhado no combate ao fenómeno da pirataria somali. Porém, rapidamente ganhou grande protagonismo ao ser a entidade responsável pela gestão do *Mercury*, um verdadeiro sistema de comando e controlo das operações no mar, agregando inúmeros utilizadores e permitindo a conectividade plena entre organizações militares e não militares na região. Era ainda responsável pela elaboração do *risk assessment* relativo à vulnerabilidade dos navios mercantes que registavam a passagem através da HRA (e que assumiu enorme preponderância na organização dos comboios de navios civis a serem escoltados por navios militares durante os trânsitos pelo IRTC, no GoA).

Um dos resultados concretos da implementação desta arquitetura de comunicações, porventura o mais evidente, foi a passagem ao IM, no mar, de informação em tempo quase real relativa a incidentes de pirataria (em preparação ou já em curso) e a outras atividades suspeitas, permitindo aos comandantes militares decidir, com rapidez, a melhor forma de emprego dos seus meios.

Finalmente, vejamos de que modo a implementação de medidas de autoproteção da navegação mercante em trânsito pela região influenciou negativamente a ação dos grupos de ataque piratas e beneficiou, em sentido contrário, a segurança dos navios.

As BMP foram extremamente relevantes para o controlo do fenómeno da pirataria somali, uma vez que incluíam diversas recomendações

e procedimentos para os navios mercantes adotarem durante as navegações pela HRA definida. As recomendações variavam consoante o *timing* em que deveriam ser implementadas, desde o planeamento geral da viagem (com bastante antecedência relativamente à data prevista da largada do navio), passando pelas medidas a adotar no início da viagem (ainda longe da área de risco) e pelas ações a tomar na entrada na HRA, até à adoção de medidas defensivas de autoproteção durante todo o trânsito por aquela área. Destacaram-se, entre as demais: o registo na VRA definido pelo UKMTO que permitia o acompanhamento futuro do navio relator enquanto se mantivesse dentro dessa área; o registo do trânsito do navio no MSCHOA e a intenção de integrar um comboio de navios ao longo do IRTC, no GoA, que permitia a realização do *risk assessement* para melhor planear os trânsitos; a existência de planos de ação com a identificação de respostas pré-planeadas; o treino das tripulações na implementação dos planos de ação elaborados; e a criação de um plano de comunicações de emergência onde constassem todos os contactos relevantes e mensagens pré-planeadas e prontas a serem emitidas quando a ocasião o recomendasse.

As BMP tinham outro objetivo bastante relevante para lá do fornecimento de procedimentos de resposta às tripulações dos navios mercantes em trânsito pela HRA: transmitir uma sensação de confiança aos marítimos de que estariam mais bem preparados para fazer face a eventuais incidentes e, cumulativamente, que as estruturas e os meios militares disponíveis na região iriam intervir, caso existissem ocorrências.

5. OS MECANISMOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAIS

Referiu Ole Wæver (1995, p. 8) que um dos principais focos dos estudos de segurança devia ser o "processo de securitização e dessecuritização". E, de facto, após um processo de securitização da pirataria marítima somali eficaz que resultou na resposta pronta e robusta de diversos Estados e organizações internacionais, materializada no amplo emprego do IM como "medida de emergência" para conter aquela "ameaça existencial", a região entrou num processo inverso da securitização da pirataria, levando-a, de novo, ao nível político, o que permitiu a tomada de medidas relacionadas com a implementação de projetos de cooperação e com programas de capacitação de estruturas de poder somali, com o envolvimento de inúmeros países e organizações regionais.

Este processo de dessecuritização evoluiu rapidamente e no início de 2009 foram implementadas duas relevantes iniciativas com a participação de inúmeros Estados, não apenas da região do Oceano Índico Ocidental. Mais tarde, em 2010 e em 2012, foram lançados dois programas da UE como parte integrante da *compreenshive approach* implementada para o Corno de África, um de cariz militar, vocacionado para a formação e treino de militares das forças armadas somalis, e outro civil, direcionado, sobretudo, para a capacitação marítima dos Estados ribeirinhos da região.

O presente capítulo pretende analisar as iniciativas de cooperação e capacitação internacionais que foram implementados no Corno de África, com o propósito de contribuírem para o controlo do fenómeno da pirataria marítima somali.

Neste sentido, importa revisitar a resolução do CSNU 1851, de 16 de dezembro de 2008, que no ponto 4 refere:

> Encourages all States and regional organizations fighting piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia to establish an international cooperation mechanism to act as a common point of contact between and among states, regional and international organizations on all aspects of combating piracy and armed robbery at sea off Somalia coast […]. (UNSC, 2008f, p. 3)

No seguimento do veiculado nesta resolução, foi estabelecido, logo depois, em 14 de janeiro de 2009, o *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* (CGPCS) com o intuito de facilitar a discussão e a coordenação de ações entre os diferentes Estados e organizações para a supressão da pirataria ao largo da costa da Somália (CGPCS, 2009). Este fórum internacional voluntário chegou a reunir, *ad hoc*, mais de 80 Estados, organizações e associações pertencentes à indústria marítima movidos pelo interesse comum em combater a pirataria ao largo da Somália (Bueger, 2014).

Ainda no mesmo mês de janeiro de 2009, no decorrer de uma reunião sub-regional da IMO sobre segurança marítima, pirataria e assalto armado contra navios no Oceano Índico Ocidental, GoA e Mar Vermelho, ocorrida no Djibouti, foi aprovada uma resolução relativa à adoção de um código de conduta referente à repressão de tais atos (IMO, 2009e). Essa resolução ficou conhecida como *Djibouti Code of Conduct*. Os Estados signatários do código concordaram em cooperar na investigação, detenção e acusação de indivíduos presumivelmente envolvidos em atos de pirataria, na interdição de embarcações suspeitas de envolvimento ou prática de pirataria, no salvamento de navios, pessoas e cargas tomadas por grupos de piratas e na condução de operações conjuntas no mar contra os prevaricadores (IMO, 2009e).

A UE implementou uma *comprehensive approach* para o Corno de África com o propósito de apoiar as instituições somalis tendo em vista contribuir para uma paz duradoura na região. Decidiu, assim, apoiar o TFG na implementação de medidas tendentes a melhorar o nível de vida das populações, incluindo a sua segurança e o fornecimento de serviços básicos. A UE apoiou os princípios consagrados no *Djibouti Peace Agreement*[168], envolvendo o espírito de reconciliação e a busca permanente pela edificação de um processo de construção inclusivo na Somália (EUTM, 2018).

[168] Será abordado no subcapítulo 5.3.

Nesse sentido, em abril de 2010 foi lançado a *EU Training Mission in Somalia* (EUTM-S) – uma missão no âmbito da PCSD focada no treino militar – para apoio e desenvolvimento do setor de segurança, através do fortalecimento das suas forças armadas (EUTM, 2018).

Mais tarde, em julho de 2012, foi lançada a *Regional Maritime Capacity Building Mission in the Horn of Africa* (EUCAP Nestor), uma missão civil destinada a apoiar os Estados da região a desenvolverem uma capacidade autossustentável para a melhoria da segurança marítima. No período que medeia entre o início da missão e o final de 2016, a EUCAP Nestor foi mandatada para intervir em toda a região do Oceano Índico Ocidental. A partir do final de 2016, e em resultado de uma revisão estratégica da missão, o foco das atividades centrou-se apenas na Somália (EUCAP, 2018).

Pretendemos nos subcapítulos seguintes abordar pormenorizadamente cada um dos programas e iniciativas antes elencadas, procurando destacar o contributo de cada um deles para o controlo da pirataria marítima ao largo da Somália neste século.

5.1. A ação do *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*

No seguimento da resolução 1851 do CSNU, de 2008, o CGPCS foi estabelecido para facilitar a discussão e coordenação de ações entre Estados e organizações regionais e internacionais para reprimir a pirataria na costa da Somália[169]. Participaram na primeira reunião representantes de vários Estados e organizações[170].

No primeiro plenário, realizado em janeiro de 2009, o CGPCS declarou que "… a pirataria é sintomática da situação geral na Somália, incluindo a prevalência da pesca ilegal e resíduos tóxicos despejados na [sua] costa, o que afeta negativamente a economia somali e o meio ambiente marinho" (CGPCS,

[169] Este grupo de contacto refletiu a tendência que se veio a verificar no pós-Guerra Fria de evolução do multilateralismo em direção a mecanismos de governança informal, por vezes designados como "minimultilateralismo". Geralmente compostas por um número limitado de participantes, essas "estruturas multilaterais leves" procuram responder a necessidades específicas e não estão presas às restrições políticas e administrativas inerentes às instituições formais. A ideia subjacente é garantir uma resposta mais eficaz com impacto máximo (Missiroli & Popowski, 2014).

[170] Alemanha, Arábia Saudita, Austrália, China, Coreia do Sul, Dinamarca, Djibouti, Egito, Emirados Árabes Unidos, França, Espanha, Estados Unidos da América, Grécia, Iémen, Índia, Itália, Japão, Omã, Países Baixos, Quénia, Reino Unido, Rússia, Somália, Turquia, bem como a UA, a UE, a NATO e a IMO, além do secretariado das Nações Unidas (CGPCS, 2009).

2009, p. 1). Enfatizou a importância de ser canalisada ampla ajuda ao Estado somali de modo a permitir-lhe fortalecer a sua própria capacidade operacional para combater o fenómeno e levar à justiça todos os envolvidos naquela atividade criminosa. Decidiram, ainda, os promotores desta iniciativa, nessa reunião, abrir a possibilidade de qualquer outra nação ou organização internacional com interesse em combater a pirataria somali participar futuramente nos trabalhos do grupo, tendo, em concreto, naquela ocasião, estendido formalmente convites à Bélgica, Noruega, Suécia e à Liga de Estados Árabes.

O CGPCS identificou inicialmente seis potenciais áreas de intervenção, relacionadas entre si: melhorar o apoio disponibilizado às operações de combate à pirataria no mar; estabelecer um mecanismo de coordenação do combate à pirataria; fortalecer as estruturas judiciais para a detenção, acusação e julgamento de piratas; incrementar o conhecimento situacional marítimo e a adoção de medidas defensivas por parte da navegação mercante; prosseguir os esforços diplomáticos e de informação pública; e rastrear os fluxos financeiros relacionados com a pirataria (CGPCS, 2009).

Os promotores do CGPCS concordaram, logo depois, em estabelecer quatro grupos de trabalho em que todas as partes podiam participar para abordar as áreas antes referidas. O grupo de trabalho (GT)1 trataria das atividades relacionadas com a cooperação militar, a partilha de informação e o estabelecimento de um centro de coordenação regional; foi presidido pelo Reino Unido com o apoio da IMO. O GT2 ficou responsável pelas questões legais relacionadas com a pirataria e foi liderado pela Dinamarca com o apoio do UNODC. O GT3 assumiu a seu cargo o processo de ligação com a indústria marítima e foi liderado pelos EUA, igualmente com o apoio da IMO, tendo a liderança transitado, posteriormente, para a Correia do Sul. O GT4 ficou com a incumbência de incrementar os esforços diplomáticos e de informação pública sobre todos os aspetos da pirataria. Foi inicialmente liderado pelo Egito e descontinuado mais tarde, em 2013. Por fim, os participantes afirmaram a importância de ser dada a devida atenção aos fluxos financeiros das redes de pirataria e decidiram apelar aos organismos internacionais que rastreavam fluxos financeiros ilícitos para examinarem aqueles movimentos e relatarem inconformidades detetadas ao CGPCS. Isso acabaria por resultar na edificação de um novo grupo, o GT5, que foi inicialmente liderado pela Itália (CGPCS, 2009).

O presente subcapítulo aborda a intervenção do CGPCS no processo de combate à pirataria somali e a forma como influenciou o controlo do fenómeno após 2013.

5.1.1. Génese do CGPCS

Referiram Henk Swarttouw e Donna Hopkins (2014) que no final de 2008 ficou claro que algum tipo de mecanismo internacional seria necessário para harmonizar os muitos esforços, tanto operacionais quanto políticos, que começavam a emergir para combater a pirataria marítima com origem na Somália e que ameaçava não apenas a navegação mercante em trânsito pela região, mas que se estendia à própria estrutura da sociedade somali tradicional. Em 16 de dezembro desse ano foi emitida a resolução 1851 do CSNU e surgiu, quase em simultâneo, a ideia da criação de um grupo de contacto para a região. Esta possibilidade já tinha mesmo sido debatida no Departamento de Estado norte-americano quando em resposta à então Secretária de Estado, Condoleezza Rice, que havia questionado de que forma poderiam os Estados Unidos trabalhar com a comunidade internacional para resolver o problema da pirataria no Corno de África[171], foi avançada tal ideia. Posteriormente, altos funcionários dos EUA consultaram os seus pares em Estados europeus aliados, em particular na Alemanha, na França e no Reino Unido, sobre o estabelecimento de um grupo de contacto de foco limitado. As consultas prosseguiram, logo depois, com a ONU e com a IMO, o que resultou na assunção, por parte dos promotores do projeto, de que as Nações Unidas não tinham pessoal nem competências para lidar com tal problema multidimensional (Swarttouw & Hopkins, 2014).

O grupo de contacto acabaria mesmo por ser organizado pelos seus primeiros proponentes que seguiram, em larga medida, as orientações veiculadas num documento do *National Security Council dos EUA*, de dezembro de 2008, intitulado *Countering Piracy Off the Horn of Africa: Partnership & Action Plan*, e que já previa a edificação de um grupo de contacto de países que tivessem vontade política, capacidade operacional e/ou outros recursos para dedicarem ao combate à pirataria no Corno de África. Nesse documento interno norte-americano, o grupo de contacto idealizado deveria prever a realização de reuniões sempre que necessário, e em níveis apropriados, para desenvolver iniciativas de política internacional, obter e disseminar informações relevantes, fornecer forças nacionais para serem empenhadas e apoiarem, ou ajudarem a desenvolver, as capacidades de parceiros regionais para a realização de operações de combate à pirataria e reprimir, por outros mecanismos, esse fenómeno (National Security Council, 2008).

[171] Na sua intervenção em sede da reunião do CSNU de 16 de dezembro de 2008, Condoleezza Rice referiu expressamente *"I would like to announce that the United States intends to work with partners to create a Contact Group on Somali piracy"* (Rice, 2008).

A primeira reunião do grupo de contacto foi preparada pelos EUA e realizou-se em 19 de janeiro de 2009, nas instalações da sede da ONU, em Nova Iorque[172]. E pese embora o primeiro comunicado indique que foi criado em linha com a resolução 1851 do CSNU, o facto é que o CGPSC foi deliberadamente estabelecido fora do sistema da ONU para garantir que fosse o mais inclusivo, voltado para questões concretas, focado em resultados, eficiente e flexível possível (Swarttouw & Hopkins, 2014).

O grupo, que teve uma constituição inicial de 24 Estados e cinco organizações internacionais (ONU, IMO, UA, UE e NATO), expandiu-se pouco tempo depois para 60 Estados e 20 organizações internacionais, incluindo representantes da indústria marítima e de organizações não-governamentais. Em determinadas reuniões estiveram presentes, adicionalmente, delegações de alguns Estados somalis – Somalilândia, Puntlândia e Galmudug – e participantes oriundos de organizações do setor da segurança privada[173]. Inicialmente a admissão de novos participantes era feita por ausência de objeção, o que dava a qualquer membro, na prática, a possibilidade de exercer o direito veto. No entanto, algum tempo depois, a admissão passou a ser feita de forma aberta, sem restrições, para permitir a máxima participação de Estados ou órgãos que tivessem interesse em intervir nas reuniões e que pudessem, de alguma forma, contribuir para a solução dos inúmeros problemas existentes. A participação cresceu, mais ainda, tanto em número de Estados quanto de organizações internacionais, mas com o avanço dos trabalhos do grupo ficou claro que os países e organismos sem interesse substantivo na questão da pirataria somali não iriam permanecer, o que acabou mesmo por acontecer, sendo que a sua constituição passou a albergar entre 60 e 70 Estados[174] e mais de 20 organizações internacionais[175] (Swarttouw & Hopkins, 2014).

[172] Indicaram Swarttouw e Hopkins (2014, p. 12) que as reuniões plenárias ocorreram, quase todas, na sede da ONU, por razões económicas e devido à disponibilidade de funcionários das Nações Unidas para apoiarem a sua realização.

[173] Esta mistura não convencional de participantes numa base *ad hoc* dificilmente teria sido possível se o grupo de contacto tivesse sido criado como uma entidade da ONU (Swarttouw & Hopkins, 2014).

[174] Os Estados participantes dividiam-se basicamente em três categorias distintas: os que contribuíam para as forças navais destacadas na região; os que tinham grandes interesses na navegação comercial internacional; e os Estados costeiros do Oceano Índico Ocidental (Swarttouw & Hopkins, 2014).

[175] Relativamente à participação de atores não-estatais, fossem eles as diferentes entidades subnacionais da Somália ou organizações do setor privado, o CGPCS mostrou considerável flexibilidade e abertura, embora tenha sido sempre claro que havia uma diferença de status entre os Estados e demais participantes (Swarttouw & Hopkins, 2014).

De acordo com Bueger (2014), desde o início que o CGPCS diferiu de outros grupos de contacto, muito se tendo ficado a dever à sua composição, francamente diferente do usual, uma vez que era constituída não apenas pelos Estados vizinhos da Somália, em particular os mais poderosos, mas por diversos outros Estados, incluindo alguns com assento no CSNU (EUA, França e Reino Unido). Por outro lado, assistiu-se a um número de Estados participantes anormalmente elevado. Se no início da implementação do grupo o seu número já era francamente expressivo, pouco tempo depois já tinha mesmo ultrapassado os 80 Estados. Ainda segundo Bueger (2014), esta composição única refletia não apenas a distribuição geral do poder e influência nos assuntos internacionais, mas também o caráter sui generis da navegação marítima internacional, onde coexistem grupos diversos e tão distintos como os proprietários dos navios, os operadores e os Estados de bandeira. Mas podemos adicionar a esta equação os Estados de origem das tripulações, os proprietários das cargas transportadas, os destinos finais dessas cargas e as seguradoras. É, pois, facilmente percetível a razão que levou este grupo de contacto a ser constituído por um pouco usual grupo de atores.

Por outro lado, o objetivo do CGPCS era "fomentar uma cooperação internacional mais estreita para enfrentar o flagelo da pirataria na costa da Somália", o que significava que por si só não produzia resultados, mas incentivava, apoiava e facilitava a ação dos governos nacionais, de organizações internacionais e regionais, como a UE, a UA e a NATO, os escritórios e agências das Nações Unidas, como o UNODC e a IMO. Algumas associações representantes de setores da indústria marítima, como a ICS, a INTERTANKO, a INTERCARGO e a BIMCO, entre outras, estiveram entre os principais participantes na implementação das políticas do grupo de contacto. Outras estruturas orgânicas privadas, entre as quais o projeto *Oceans Beyond Piracy,* também forneceram um apoio valioso no combate à pirataria marítima somali através dos seus bem fundamentados relatórios periódicos e de criteriosas e perspicazes análises de reputados especialistas (Swarttouw & Hopkins, 2014, pp. 13-14).

5.1.2. Funcionamento do CGPCS

O CGPCS pode ser visto como uma construção inclusiva única que representava um novo modelo de governança internacional tendo em vista uma

abordagem verdadeiramente abrangente para problemas complexos[176]. Como antes referimos, a sua composição era tanto invulgar quanto excecional[177], uma vez que reunia inúmeras e relevantes partes interessadas, públicas e privadas, governamentais e não governamentais, que eram, de alguma forma, afetadas pela pirataria com origem na Somália. Na sua origem esteve o facto de não existir uma estrutura burocrática natural para a colaboração entre tão diversificada constelação de atores, o que levou a comunidade internacional a optar pela sua edificação para lidar com todas as vertentes relacionadas com o fenómeno da pirataria somali (Missiroli & Popowski, 2014).

Antonio Missiroli, Diretor do *EU Institute for Security Studies*, e Maciej Popowski, EU Chair do CGPCS, referiram que a escolha de uma arquitetura tão aberta foi deliberada, já que o grupo de contacto trabalhava com a ONU, mas não pertencia à sua estrutura[178]. Além disso, a participação era voluntária, com base no interesse nacional ou setorial, e não havia uma estrutura formal nem um protocolo rígido. Não existia uma infraestrutura permanente nem despesas institucionais, uma vez que o grupo não dispunha de orçamento, nem de um secretariado, nem, tão pouco, de regras formais. Assumiu-se como um órgão de coordenação voluntário, transitório, centrado em questões de nível político, e manteve um foco muito específico e limitado na pirataria marítima na costa da Somália, o que permitiu a cooperação política entre diversos atores, muitos dos quais não interagiriam normal ou formalmente entre si na ausência de tal interesse mútuo convincente (Missiroli & Popowski, 2014).

O CGPCS adotou os seus próprios termos de referência na reunião inaugural e no segundo plenário. Muitos dos princípios acordados refletiam os de outros grupos de contacto anteriores: evitar regras processuais formais e deixar as questões relativas aos processos ao critério do presidente do plenário e dos GT; tomar decisões por consenso, na ausência de objeções, e não através de procedimentos de votação; garantir a informalidade em todo o processo, tornando os comunicados do grupo não juridicamente vinculativos; trabalhar

[176] Era um fórum aberto, inclusivo e maleável que definia a sua agenda e tomava decisões de forma consensual (Missiroli & Popowski, 2014).

[177] O grupo de contacto estava aberto a qualquer país ou organização que contribuísse para o esforço comum antipirataria ou que tivesse sido diretamente afetado pelo fenómeno; reunia usualmente mais de 80 participantes, entre Estados, organizações internacionais, associações da indústria marítima, representantes de marítimos e organizações não governamentais (Missiroli & Popowski, 2014).

[178] Foi, aliás, intencionalmente estabelecido fora da estrutura formal da ONU para permitir manter um alto grau de flexibilidade em termos de associação e atividades a desenvolver (Missiroli & Popowski, 2014).

com o apoio de um secretariado fornecido pelo presidente e pelas organizações membros do grupo, em vez de criar um secretariado permanente; e decidir os horários das reuniões de forma *ad hoc* (Bueger, 2014).

Ainda assim, o CGPCS optou por abordagens inovadoras em relação aos critérios dos participantes e à separação em plenário e GT, como a seguir demonstramos.

Em primeiro lugar, o CGPCS não possuía membros formais, deixando simplesmente a questão de quem convidar à discrição do presidente, sendo que o segundo comunicado do grupo apenas estipulou formalmente que os participantes se deviam comprometer com a luta contra a pirataria somali.

Em segundo lugar, os promotores do grupo de contacto optaram por uma estrutura organizacional composta por dois formatos de reuniões distintos: o plenário e os GT. Dada a complexidade do problema da pirataria e o número de atores envolvidos, essa estrutura apresentava a vantagem de discutir em formatos separados questões técnicas. Os GT proporcionavam, ademais, um espaço criativo para a discussão de propostas pouco comuns, que não cabiam de imediato na agenda dos principais Estados, tendo ainda sido formadas várias redes transnacionais de especialistas para questões específicas. Considerou Bueger (2014, p. 81) que a organização dos trabalhos em plenário e GT, combinados com a presidência rotativa – que implicava divisão de responsabilidades e liderança ampla – e com reuniões realizadas regularmente, foram características claramente inovadoras e que contribuíram para o sucesso do CGPCS.

Em terceiro lugar, o mandato do CGPCS era claro e bem delimitado: focar-se no problema da pirataria na Somália. Todas as outras questões, incluindo a situação interna que existia no país ou a forma de governança dos oceanos, ou, ainda, a situação geopolítica geral na região, foram mantidas fora da agenda. Esta opção resultou na edificação de um ambiente despolitizado e amplamente tecnocrático. Por fim, as práticas diplomáticas tradicionais de trabalho estruturavam a ação do CGPCS, mas eram aplicadas de modo muito informal (Bueger, 2014).

Reuniões do CGPCS

As reuniões assumiam formas diversas, incluindo sessões regulares dos GT sobre questões técnicas concretas, como a cooperação e coordenação naval internacional, os aspetos jurídicos da luta contra a pirataria, a cooperação com a indústria marítima, a diplomacia e o fluxo de informação coordenado para

permitir as ações judiciais contra organizadores e financiadores dos grupos de piratas. Os comunicados do grupo de contacto, embora não vinculativos, eram úteis para harmonizar os esforços dos participantes. Quando uma ação mais formal era considerada apropriada, os Estados-membros da ONU iniciavam contactos que pudessem constituir-se como pontos de partida válidos para eventuais futuras resoluções relativas a políticas nacionais e multilaterais e operações internacionais[179]. Com o tempo, o grupo ganhou legitimidade política sem ter nenhuma formalidade estrutural real. Funcionava porque se baseava no interesse e confiança mútuos. Os relacionamentos eram importantes e trabalhar em conjunto, com continuidade, criava entendimentos e sinergias (Tardy, 2014).

Por outro lado, o grupo de contacto reunia-se em plenário de forma flexível, normalmente duas a três vezes por ano. Estas reuniões não duravam mais de um dia (usualmente eram constituídas por duas sessões de três horas cada). A presidência era rotativa entre as nações participantes de forma voluntária. Dadas as limitações de tempo, os plenários aconteciam de modo pouco formal; não existiam longas declarações, resoluções ou negociações sobre os textos acordados. A tomada de decisão era por consenso (ou por falta de objeção). Na ausência de regras de procedimentos formais, o CGPCS trabalhava em função de uma convicção compartilhada por todos os participantes de que a prioridade essencial era que o seu trabalho fosse realizado. No mesmo espírito, o CGPCS fez uso alargado da possibilidade de "concordar em discordar", de modo a evitar os impasses que muitas vezes impedem ou atrasam o trabalho em organizações internacionais. Isto permitiu ao grupo continuar a desenvolver políticas de combate à pirataria, apesar de uma ou mais delegações participantes não estarem (ainda) em condições de as subscrever. O facto de não haver textos formalmente negociados facilitou também esse método de trabalho (Swarttouw & Hopkins, 2014).

A edificação dos grupos de trabalho

Para apoiar os trabalhos do grupo de contacto foram criados os GT que antes referimos. A sua estrutura mudou, no entanto, ao longo do tempo para refletir o progresso feito e os desafios a serem enfrentados. Originalmente composto por quatro GT, um quinto foi adicionado em 2011. Esses cinco GT foram reorganizados e compactados, de novo, em quatro grupos, com finalidades diferentes, em 2014. Referiram Swarttouw e Hopkins (2014, p. 15)

[179] Segundo Missiroli e Popowski (2014), várias resoluções do CSNU tiveram mesmo em boa conta, na sua elaboração, o trabalho desenvolvido pelo CGPCS.

que essa flexibilidade estrutural era tanto função da natureza informal do grupo de contacto quanto um atributo desejável, atestando a colegialidade e adaptabilidade dos seus participantes.

Concretizando, inicialmente os GT foram mandatados para abordarem os seguintes assuntos: coordenação das operações marítimas e capacitação na região (GT1); questões legais relacionadas com a pirataria (GT2); relações com a indústria marítima (GT3); diplomacia e informação pública (GT4); e rutura das redes financeiras (GT5). O GT4 foi encerrado em 2013 e em 2014 os GT foram transformados ou renomeados da seguinte forma: o GT1 foi renomeado como grupo de edificação de capacidades; o GT2 foi transformado no fórum jurídico do CGPCS; o GT3 foi renomeado e passou a ter a designação operações de combate e mitigação da pirataria marítima; o GT5 foi igualmente renomeado e passou a ser responsável pela disrupção de redes de pirataria em terra (Tardy, 2014).

Considerou Tardy (2014, p. 8) que a constituição deste grupo de contacto revelou os limites das instituições de segurança existentes no combate a ameaças não tradicionais que não são nem estatais nem estritamente militares e que, portanto, requerem novas formas de resposta política. O grupo de contacto não é por si só a resposta política, mas sim uma estrutura informal que permite o desenvolvimento de políticas concretas. Ao intervir, revelou-se, no entanto, bastante inovador, nomeadamente através da ação dos seus vários GT e das recomendações que produziram em diferentes domínios, como, por exemplo, o jurídico e o financeiro.

A ação dos grupos de trabalho

A capacitação no contexto do GT1 referia-se a dois domínios distintos: o judicial e o marítimo. A capacitação judicial focava-se no desenvolvimento de atividades que visavam fortalecer o edifício judicial e a aplicação da lei não apenas na Somália mas em toda a região do Oceano Índico Ocidental – através da renovação de tribunais e de prisões para atender aos requisitos exigidos em termos do respeito pelos direitos humanos – e no treino de promotores públicos e funcionários dos sistemas prisionais, assistência na elaboração de leis, etc. Já a capacitação marítima estava relacionada com o fortalecimento das agências de fiscalização, por exemplo, através da realização de ações de treino de elementos das polícias marítimas e portuárias, das guardas costeiras e até de marinhas. No entanto, o plenário observou que qualquer trabalho desse tipo deveria ser realizado sem prejuízo da implementação do Código de Conduta do Djibouti, liderado pela IMO, e do desenvolvimento de estruturas

jurídicas, liderado pelo UNODC, procurando garantir a complementaridade dos programas e sinergias e evitar duplicações (Houben, 2014).

Relativamente ao GT2, a sua principal conquista, além de se ter estabelecido com um fórum de discussão entre especialistas jurídicos relevantes, foi o desenvolvimento de práticas e de uma estrutura jurídica única para processamento dos piratas na região, conhecido como *Post Trial Transfer System* (Liisberg, 2014, p. 35). Essa estrutura permitia que os Estados que procediam à detenção de suspeitos de envolvimento em atos de pirataria os transferissem, posteriormente, para um dos Estados da região com os quais existiam acordos para aí serem julgados e, caso viessem a ser condenados, fossem transferidos para a Somália para cumprirem as respetivas penas que lhes tivessem sido aplicadas. Este processo permitia uma solução mais sustentável com forte empenhamento local na acusação, em comparação com um tribunal internacional ou mesmo regional. O GT2 desenvolveu ainda um pacote de ferramentas jurídicas para diferentes Estados e organizações com o objetivo de melhorar a sua capacidade de processamento dos presumíveis piratas. Ao fazê-lo contribuiu para a resolução de questões relevantes, incluindo a criação de listas de verificação sobre a acusação de suspeitos de pirataria, a visão geral dos impedimentos à acusação, os mecanismos de acusação, a legislação internacional aplicável, a transferência de piratas detidos para acusação, a coleta de evidências da práticas dos atos ilícitos, a problemática relacionada com a utilização de guardas armados, o uso da força e considerações sobre direitos humanos (Liisberg, 2014).

O GT3 estabeleceu, por sua vez, laços fortes com a indústria marítima, trabalhando em estreita ligação com algumas das mais relevantes organizações daquele setor. No primeiro meeting deste grupo, realizado logo em fevereiro de 2009, foi apresentado pelo representante da *International Chamber of Shipping o projeto Best Management Practices for Protection against Somalia-Based Piracy* (que analisámos em detalhe no capítulo anterior), apoiado por 11 associações ligadas à indústria marítima internacional. O GT3 enviou o documento para o MSC que o haveria de promulgar posteriormente[180].

O trabalho deste grupo com a IMO foi francamente relevante, tendo submetido, algum tempo depois, um novo documento, intitulado *Flag State Framework for Implementation of Avoidance, Evasion, and Defensive Best*

[180] O GT3 enfatizou sistematicamente que a implementação total das BMP era o meio mais eficaz para evitar que os navios mercantes fossem sequestrados (Chul, 2014).

Practices to Prevent and Suppress Acts of Piracy against Ships, com base na premissa de que os Estados de bandeira deviam promulgar orientações sobre a implementação de práticas adequadas para os seus navios melhor poderem fazer face aos ataques de pirataria.

Finalmente, o grupo abordou o uso de *privately contracted armed security personnel* (PCASP) a bordo de navios mercantes, tendo trabalhado em estreita ligação com a IMO para a construção de um regime internacional sobre o uso de PCASP e de *private maritime security companies* (PMSC) (Chul, 2014).

As medidas musculadas tomadas pela comunidade internacional para conter o fenómeno da pirataria marítima somali, no mar, não poderiam manter-se indefinidamente, pelo que se tornou necessário desenvolver um conjunto adicional de providências tendentes a manter os elevados níveis de proteção que haviam sido atingidos, sob pena do fenómeno poder ressurgir. Assim, o GT5 foi mandatado para se focar na coordenação de esforços para conter o fenómeno, em terra, que era, no entender do grupo de contacto, onde residia grande parte da solução. Reconhecendo o facto do pagamento de resgates pela libertação das navios e das tripulações em cativeiro ser uma importante fonte de receitas e, portanto, uma grande motivação para os piratas, o GT5 centrou grande parte da sua atenção no rastreamento de fluxos financeiros ilícitos (Maresca, 2014).

5.1.3. Resultados alcançados

O grupo de contacto foi indiscutivelmente o principal influenciador de pelo menos três políticas críticas de combate à pirataria adotadas no Corno de África: a participação na coordenação operacional entre as forças do poder militar no mar empenhadas nas operações contra pirataria na região; a intervenção nas medidas que viriam a ser tomadas pela indústria marítima e que incluíam, por exemplo, o embarque de equipas de segurança privadas em navios civis em trânsito naquelas águas; e a ação que desenvolveu na criação de uma estrutura legal para combate à pirataria somali.

Quando o grupo foi criado, no início de 2009, não era expectável que a indústria marítima e vários Estados aceitassem, por exemplo, o embarque de equipas de segurança armada privada em navios mercantes, ou que um conjunto significativo de meios do poder militar no mar de diferentes organizações, ou atuando em cumprimento de mandatos nacionais, pudessem encontrar formas concertadas para atuarem em conjunto, ou até mesmo que os piratas

detidos pelos meios antes referidos fossem levados a julgamento em diferentes países da região. O grupo de contacto constituiu-se, por conseguinte, como um fórum para debates e discussões políticas que, em última análise, possibilitou o sucesso daqueles esforços críticos. O seu propósito – impedir o sequestro de tripulantes de navios em trânsito na região do Corno de África – apresentou oportunidades notáveis de colaboração entre partes não necessariamente acostumadas a trabalharem juntas e a urgência do problema fez com que tal colaboração fosse mesmo um imperativo. A comunhão de objetivos comuns permitiu que governos com interesses diferentes trabalhassem em conjunto.

Por definição, o grupo de contacto não tem existência institucional formal. Não tem pessoal ou sequer orçamento. Nenhum termo de referência dita sua programação ou agenda, nem responde a qualquer órgão de governo. Os comunicados e as declarações emitidas no final das reuniões têm apenas o peso que os participantes lhes desejarem atribuir nas deliberações dos órgãos oficiais de política e regulamentação. A confiança e o respeito que se desenvolveram entre os parceiros no combate à pirataria somali moldaram a construção de consensos que caracterizou as deliberações e comunicados do CGPCS ao longo dos anos (Swarttouw & Hopkins, 2014, pp. 16-17).

Henk Swarttouw e Donna Hopkins (2014) consideraram que este grupo de contacto havia demonstrado eficácia na sua ação, tendo logrado ultrapassar, com sucesso, um conjunto substancial de desafios que renderiam seguramente dividendos à segurança em diferentes espaços para além do Oceano Índico Ocidental. Nesse sentido, referiram a necessidade de refletir sobre o papel desenvolvido pelo grupo naquela região e esperar que o sucesso coletivo alcançado no combate à pirataria na Somália permitisse direcionar a atenção para outros fatores relevantes e para outros espaços marítimos onde semelhante fenómeno existia. É possível, no entanto, sustentam aqueles autores, que a confluência de circunstâncias geográficas, políticas, sociais e económicas que deram origem à pirataria na Somália seja única e que o modelo de grupo de contacto não seja útil nem eficaz contra outros desafios de segurança de complexidade semelhante em outras regiões.

Por outro lado, e embora fossem entidades diferentes, o SHADE[181] e o CGPCS apoiaram-se mutuamente de várias formas: os presidentes do SHADE forneciam atualizações operacionais às reuniões plenárias do grupo

[181] Este mecanismo de coordenação foi abordado em detalhe no capítulo 3.

de contacto e este, por sua vez, fornecia apoio político para o desenvolvimento do SHADE[182]. Frequentemente rotulado como uma das maiores conquistas do CGPCS, o SHADE pode ser visto como um mecanismo de cooperação de múltiplas partes interessadas sem precedentes, que reuniu representantes navais de países que tradicionalmente não partilhavam sequer informações. O SHADE incluía, de igual modo, atores não estatais do setor da indústria marítima para ajudar a construir um ambiente de confiança entre todos os participantes e facilitar a partilha de informação e a definição das melhores práticas para evitar os ataques dos grupos de piratas. O valor do SHADE podia ser facilmente comprovado através do crescente número de participantes nas reuniões e no progressivo sucesso nas operações contra pirataria, sobretudo a partir de 2012. A natureza voluntária, não vinculativa e inclusiva do SHADE, provou ser muito eficaz no combate à pirataria e poderia mesmo, segundo Huggins e Madsen (2014), ser replicada para enfrentar outros desafios globais não tradicionais e de baixo risco.

Ainda para Huggins e Madsen (2014), uma avaliação do sucesso geral alcançado pelo CGPCS devia ser moderada pela constatação de que embora tenha sido eficaz para lidar com a crise imediata, muito pouco tinha feito para garantir que a ameaça de pirataria não surgisse novamente depois de o grupo se dissolver. Essa desvantagem podia ser mitigada, no entanto, em iterações futuras, garantindo que, em algum nível, o grupo começasse a olhar para soluções de longo prazo a partir do ponto inicial. Como a base do mandato era muito informal, consideraram ainda aqueles autores que faltou definir um objetivo final além da simples prioridade atribuída à redução da pirataria na costa da Somália. Isso levou a que muitas decisões fossem impulsionadas por uma mentalidade de resposta a crises e uma falha na procura e identificação de soluções de longo prazo no início do processo. Consequentemente, observaram Huggins e Madsen (2014) que o sucesso do CGPCS se limitou principalmente às medidas de supressão da pirataria no mar e teve como objetivo aliviar os sintomas imediatos do fenómeno. No entanto, tinham o entendimento que as causas originais e facilitadores da pirataria somali permaneciam firmemente enraizados na agitação em terra e na falta de oportunidades e de governança

[182] Marcus Houben (2014, p. 28) considerou mesmo que como o objetivo específico das reuniões do SHADE era facilitar a coordenação operacional, isto é, dos meios militares empenhados nas operações contra pirataria, esse órgão havia-se tornado, na prática, "uma extensão operacional do GT1".

na Somália, que urgia combater.

Um outro autor, Marcus Houben (2014), considerou que a coordenação operacional foi bem-sucedida, especialmente o mecanismo SHADE. O sucesso do CGPCS era em grande parte atribuível, em sua opinião, ao surgimento de sistemas inclusivos e padrões sustentados de cooperação.

Do ponto de vista somali, houve um sentimento de que o CGPCS devia ter colocado alguma ênfase na criação de empregos e na provisão de fontes alternativas de rendimentos, bem como nos mecanismos que permitiriam às comunidades pesqueiras locais obter o seu sustento do mar sem serem adversamente afetadas por esforços contra pirataria. Referiu Mohamed Husein Gaas (2014) que os somalis reclamaram do facto de terem existido inúmeras conferências organizadas pelo CGPCS para beneficiar a Somália e o benefício real que isso acabou por acarretar ter ficado aquém do esperado. Gaas (2014) assinalou que pouco havia sido feito em termos de capacitação ou programas de desenvolvimento e que a situação tinha mesmo sido agravada por rumores de que projetos prometidos, ou já financiados, jamais se concretizariam[183].

5.2. O papel do *Djibouti Code of Conduct*

No final de 2007, a IMO mostrou-se particularmente preocupada pelo facto de o *Monitoring Group on Somalia*, no seu relatório ao CSNU, de 27 de junho desse mesmo ano, ter confirmado que a pirataria e o assalto armado contra navios em águas ao largo da costa da Somália, ao contrário de outras partes do mundo onde semelhante fenómeno existia, era causado sobretudo pela falta de administração legal e pela incapacidade das autoridades locais tomarem medidas assertivas contra os perpetradores, o que permitia que as redes da pirataria somali operassem sem qualquer impedimento e com total impunidade. Acrescia, por outro lado, a grave preocupação que a IMO tinha para com a indústria marítima e tripulantes sobre questões de segurança, em consequência do aumento dos ataques contra navios civis que cruzavam aquelas águas, e com o impacto negativo que tais ataques continuavam a ter na assistência humanitária às populações somalis e a séria ameaça que isso representava para a sua saúde e bem-estar (IMO, 2007).

A IMO, observando, ainda, com grande preocupação, o número

[183] Referiu a este propósito Gaas (2014, p. 74) que havia necessidade de uma melhor comunicação com as populações sobre o trabalho do grupo de contato e como ele podia vir a beneficiar o povo somali.

crescente de incidentes de pirataria e assaltos armados contra navios que surgiam nos espaços marítimos da Somália, alguns dos quais a mais de 200 milhas marítimas de costa, e consciente do sério perigo que isso implicava para a vida dos marítimos e dos graves riscos para a segurança da navegação e para o meio ambiente que tais incidentes podiam dar origem, emitiu, em 2007, a resolução (A.1002(25)) sobre pirataria e assalto armado no mar contra navios em águas ao largo da costa da Somália, na qual veio apelar aos governos da região que concluíssem, em estreita ligação com a própria IMO, e implementassem, o mais rapidamente possível, um acordo regional para prevenir, interromper e reprimir tais atos. Apelou também aos demais Estados que, ainda em cooperação com a IMO, e em linha com as necessidades dos Estados da região, disponibilizassem o auxílio que viesse a ser solicitado (IMO, 2007).

No seguimento da resolução suprarreferida, teve lugar, em 2008, uma reunião do grupo sub-regional (da IMO) sobre pirataria e assalto armado contra navios no Oceano Índico Ocidental, no GoA e no Mar Vermelho, realizada em Dar es Salaam, na Tanzânia, de 14 a 18 de abril. Da reunião daquele grupo resultou a ideia de um novo encontro, de alto nível, a realizar no Djibouti, em janeiro de 2009, para concluir um eventual acordo regional sobre repressão contra a pirataria e assalto armado no mar, nos diferentes espaços marítimos do Oceano Índico Ocidental (IMO, 2009e).

A assembleia sub-regional sobre segurança marítima, pirataria e assalto armado contra navios no Oceano Índico Ocidental acabaria por ser realizada, de facto, no Djibouti, de 26 a 29 de janeiro de 2009, sob os auspícios da IMO, e contou com a presença de 20 (dos 21) Estados da região. A França, quatro órgãos e programas das Nações Unidas, nove organizações intergovernamentais e três organizações não governamentais participaram, de igual modo, naquele fórum, como observadores (IMO, 2009e). Foi esta reunião de alto nível que esteve na origem da edificação do Código de Conduta do Djibouti (DCoC).

O presente subcapítulo pretende abordar o processo de edificação do DCoC, o seu funcionamento e de que forma contribuiu para o controlo do fenómeno da pirataria e assalto armado no mar contra navios na região do Oceano Índico Ocidental.

5.2.1. Génese do DCoC

Participaram na assembleia realizada no Djibouti que antes referimos, em janeiro de 2009, representantes dos Governos da África do Sul, Arábia Saudita,

Comores, Djibouti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Eritreia, Etiópia, França, Iémen, Jordânia, Quénia, Madagáscar, Maldivas, Maurícias, Moçambique, Omã, Seychelles, Somália, Sudão e Tanzânia. O DCoC viria a ser assinado em 29 de janeiro de 2009 por representantes de nove Estados[184] e, posteriormente, por mais 11[185], o que elevou o total para 20 países signatários dos 21 elegíveis (IMO, 2015b).

Os Estados que marcaram presença naquela reunião sentiam-se profundamente preocupados com a proliferação de crimes de pirataria e de assalto armado contra navios no Oceano Índico Ocidental (em particular no GoA) e os graves perigos para a segurança de pessoas e navios no mar e do meio marinho daí decorrentes. Reafirmaram que o direito internacional, refletido na CNUDM, estabelecia o quadro jurídico aplicável ao combate à pirataria. Concluíram que seria necessário implementar uma abordagem abrangente para lidar com a pobreza extrema e a instabilidade que se sentia em terra, já que estas eram condições propícias ao desenvolvimento do fenómeno, e que deviam existir, de igual modo, estratégias para uma conservação ambiental eficaz e adequada gestão da pesca.

A assembleia adotou quatro resoluções, sendo que três delas são relevantes para o nosso estudo: a primeira dizia respeito à adoção de um código de conduta relativo à repressão da pirataria e do assalto armado contra navios no Oceano Índico Ocidental; a segunda estava relacionada com a cooperação e assistência técnica; e a terceira dizia respeito ao incremento do treino para diferentes audiências naquela região (IMO, 2009e).

O código a que se referiu a primeira resolução supradita ficou conhecido como DCoC, entrou em vigor na data da sua assinatura (29 de janeiro de 2009) e promoveu a implementação de vários aspetos que constavam nas resoluções do CSNU 1816, 1838, 1846 e 1851 (todas de 2008) e na resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 63/111, adotada em 5 de dezembro de 2008. Os Estados signatários acordaram em implementar o código inspirado no Acordo de Cooperação Regional sobre Combate à Pirataria e Assalto Armado contra Navios na Ásia (ReCAAP[186]), adotado em Tóquio, no Japão, em 11 de novembro de 2004 (IMO, 2009e).

[184] Djibouti, Etiópia, Iémen, Quénia, Madagáscar, Maldivas, Seychelles, Somália e Tanzânia (IMO, 2015b).
[185] África do Sul, Arábia Saudita, Comores, Egito, Emirados Árabes Unidos, Eritreia, Jordânia, Maurícias, Moçambique, Omã e Sudão (IMO, 2015b).
[186] Acrónimo que significa *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia*.

Ainda em relação à primeira resolução, os signatários do código concordaram em cooperar, no respeito pelo direito internacional, nas seguintes áreas: investigação, detenção e julgamento de pessoas razoavelmente suspeitas de terem cometido atos de pirataria ou assalto armado no mar contra navios, incluindo os que incitavam ou intencionalmente facilitavam tais atos; interdição e apreensão de embarcações suspeitas e de bens existentes a bordo; resgate de navios, pessoas e bens que tivessem sido alvo de ataques de piratas; repatriamento de marítimos que tivessem sido sujeitos a tais atos, especialmente os que haviam sofrido violência (física ou psicológica); realização de operações conjuntas – entre os Estados signatários e Estados fora da região – e nomeação de elementos das autoridades policiais de um determinado Estado para embarcarem em navios ou em aeronaves de outro Estado signatário.

Além disso, o código previa a partilha de informação através de centros e pontos focais nacionais, usando as infraestruturas e arranjos existentes para comunicações navio-terra-navio. Cada Estado participante designou um ponto focal nacional para facilitar o fluxo de informação entre todos. A fim de garantir comunicações coordenadas, harmoniosas e eficazes entre os pontos focais designados, os participantes assumiram ser necessário usar centros de partilha de informação sobre pirataria no Quénia, Tanzânia e Iémen. No Quénia e na Tanzânia, esses centros ficaram co localizados no centro regional de coordenação de busca e salvamento marítimo, em Mombaça, e no centro de coordenação de busca e salvamento, em Dar es Salaam, respetivamente. No Iémen, ficou sedeado no centro de partilha de informação marítima regional. Cada centro e ponto focal designado era capaz de receber e responder a alertas e solicitações para obtenção de informações ou assistência, de forma permanente. Qualquer ponto focal que obtivesse informação sobre um ataque iminente, ou já em curso, de um grupo de piratas, disseminava prontamente um alerta com todas as informações relevantes para os demais pontos focais que emitiam, por sua vez, alertas apropriados, dentro das respetivas áreas de responsabilidade, relativamente a ameaças iminentes ou incidentes de pirataria envolvendo navios civis (IMO, 2009e). Mais à frente neste subcapítulo abordamos em pormenor a arquitetura de partilha de informação implementada.

Um outro aspeto interessante que este código trouxe está relacionado com a política de relato de incidentes. Os Estados signatários entenderam ser desejável desenvolver critérios uniformes para a elaboração de relatórios, de modo a garantir uma avaliação precisa da ameaça de pirataria e assalto armado

no mar contra navios no Oceano Índico Ocidental e que os mesmos tivessem em conta as recomendações adotadas pela IMO[187]. Os signatários pretendiam que os centros assumissem a realização de tarefas de recolha e divulgação da informação nas respetivas áreas de responsabilidade. Em linha com as políticas em vigor, um Estado signatário que tivesse meios do poder militar no mar empenhados em ações de abordagem a embarcações suspeitas, ou outros meios envolvidos na investigação, acusação ou procedimento judicial de presumíveis suspeitos de atos de pirataria/assalto armado no mar contra navios, devia notificar imediatamente todos os Estados de bandeira e costeiros afetados, referindo, em concreto, os resultados obtidos em tais ações (IMO, 2009e).

Os Estados signatários comprometeram-se, por fim, a revisitar as respetivas legislações nacionais com o intuito de assegurarem que existiam, em todos eles, leis em vigor para criminalizar a pirataria e a tomar medidas adequadas para o exercício da jurisdição, condução de investigações e julgamento de supostos infratores (IMO, 2009e).

Relativamente à segunda e terceira resoluções, os participantes na reunião do Djibouti solicitaram aos Estados, à IMO, ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, ao UNODC, à Comissão Europeia, ao ReCAAP e à indústria marítima, em geral, que prestassem assistência, diretamente ou através da IMO, aos Estados que necessitassem de apoio na implementação efetiva do DCoC. Além disso, recomendaram o estabelecimento de um centro de treino regional, aceitando, logo depois, com apreço, a oferta do governo do Djibouti para acolher um centro de formação no âmbito do código e recomendaram que o Secretário-geral da IMO tomasse as medidas adequadas para o seu estabelecimento (IMO, 2009e).

5.2.2. Funcionamento do DCoC

O texto original do DCoC tinha 17 artigos, tendo os Estados signatários assumido o compromisso de: partilharem e relatarem informações relevantes; procederem à interdição de embarcações suspeitas de envolvimento em atos de pirataria ou assalto armado no mar contra navios; assegurarem que as pessoas que tivessem cometido (ou tentado cometer) atos de pirataria ou de assalto armado no mar fossem detidas, acusadas e julgadas; e disponibilizarem o apoio necessário a pessoas (tripulantes e passageiros) que tivessem tido qualquer tipo de contacto com piratas, especialmente as que haviam sido mantidas em

[187] Que foram abordadas no capítulo 4, subcapítulo 4.1 (*Internacional Maritime Organization*).

cativeiro e submetidas a ações de violência (física e/ou psicológica) (IMO, 2009e). Os Estados signatários do código encorajaram ainda os demais Estados, armadores e operadores a tomarem medidas concretas para incremento da proteção dos navios contra atos de pirataria/assalto armado no mar, em linha com as normas e práticas internacionais atinentes. Identificaram, de igual modo, medidas para reprimir ataques de grupos de piratas/assaltantes armados (IMO, 2009e).

Um outro aspeto inovador que este código trouxe foi a possibilidade de um Estado participante poder nomear elementos das autoridades policiais (ou de outras forças de segurança) para embarcarem nos navios ou aeronaves de outro Estado, após concordância do Estado anfitrião, mantendo-se disponíveis para o auxiliarem na condução das operações a partir do navio ou aeronave onde se encontrassem, se expressamente solicitados a fazê-lo. Tal postulação só podia ser feita, contudo, caso não fosse proibida pelas leis de ambos os Estados (IMO, 2009e).

O código forneceu, ainda, uma estrutura para comunicação, coordenação e cooperação, assente em quatro pilares temáticos: oferta de treino nacional e regional; aprofundamento e melhoramento da legislação nacional; partilha de informação e incremento do MDA; e edificação de uma capacidade de combate à pirataria. Nos parágrafos seguintes iremos analisar cada um desses pilares em pormenor.

5.2.2.1. Treino nacional e regional

O estabelecimento de um centro de treino regional foi originalmente recomendado pela assembleia realizada no Djibouti, em 2009, com o propósito de vir a desempenhar um papel-chave nas iniciativas regionais de capacitação previstas no DCoC. A IMO apoiou as inúmeras ações de treino regionais, conduzidos sob os auspícios do Centro Regional de Treino do Djibouti (DRTC [188][189] desde 2010. O Japão assumiu-se como o principal doador desta infraestrutura e a Coreia do Sul e a Dinamarca associaram-se ao projeto e disponibilizaram equipamentos diversos (IMO, 2015b).

[188] Acrónimo que significa *Djibouti Regional Training Centre*.

[189] O edifício do DRTC, para o qual a IMO contribuiu com 2,5 milhões de dólares através do fundo fiduciário do DCoC, ficou operacional em setembro de 2014 e foi inaugurado em 12 de novembro de 2015. No entanto, o DRTC, com a assistência da IMO e da UE, estava já a funcionar desde 2011, assumindo as funções de coordenador das necessidades de formação da região, apesar de ainda não possuir, à data, um edifício dedicado (IMO, 2019).

Os diferentes cursos previstos no respetivo *syllabus* foram ministrados pela IMO em parceria com diversos Estados e organizações internacionais e regionais, incluindo a NATO, a EU NAVFOR, a *East African Standby Force*, a Academia de Ciências Marinhas e Estudos de Segurança Mohammed Bin Nayef da Arábia Saudita, o programa EU MARSIC[190], o US AFRICOM[191] e o Centro de Excelência de Segurança Marítima Internacional da Turquia, tendo ministrado, até meados de 2015, um total de 60 cursos e beneficiado mais de 1000 estagiários de toda a região (IMO, 2015b).

As prioridades elencadas em 2015 envolviam a necessidade de priorizar o desenvolvimento e disponibilização de módulos de treino vocacionados para instrutores (futuros formadores) e exercícios de apoio à tomada de decisão de responsáveis políticos de diversas áreas, de modo a promover uma melhor coordenação nos níveis nacional e regional (IMO, 2015b). O programa de treino sub-regional contou com módulos sobre como responder a incidentes marítimos envolvendo atos de pirataria e assalto armado contra navios, entre outros. A coordenação de ações de busca e salvamento no mar foi mais um dos cursos que frequentemente eram ministrados no âmbito do DCoC. Para além do próprio Djibouti, também a Arábia Saudita, o Quénia e o Sudão disponibilizaram instalações nos seus territórios para a realização de diferentes ações de formação (o que se revelou determinante, uma vez que o DRTC apenas foi inaugurado, como antes referimos, em novembro de 2015).

A Arábia Saudita, em concreto, desempenhou um papel fundamental na cooperação com os demais Estados e na implementação do código. Entre 2013 e 2015, patrocinou quatro cursos (todos realizados em território saudita) e uma conferência regional sobre treino para benefício comum dos Estados signatários do DCoC. Os cursos em causa abordaram várias áreas, incluindo as operações de interdição marítima e as investigações criminais no mar (IMO, 2015b).

A Turquia assumiu, outrossim, um papel de relevo junto do DCoC com o intuito de contribuir para a construção de uma capacidade marítima regional, disponibilizando, para o efeito, o seu Centro de Excelência de Segurança Marítima Multinacional (MARSEC COE[192]). Este centro conduziu o primeiro curso sobre destacamentos de proteção de navios civis, no Djibouti, em dezembro de 2014, sob os auspícios do DRTC, tendo fornecido

[190] Acrónimo que significa *Enhancing Maritime Security and Safety through Information Sharing and Capacity Building*.
[191] Acrónimo que significa *United States Africa Command*.
[192] Acrónimo que significa *Turkey's Maritime Security Centre of Excellence*.

treino específico para líderes de equipas marítimas e responsáveis pelo planeamento de operações dos Estados signatários do DCoC. Esta cooperação entre o MARSEC COE e o DRTC pretendia ajudar a capacitar as equipas de operacionais de Estados regionais a construírem relacionamentos próximos e melhorarem a colaboração e coordenação entre elas através da implementação de procedimentos comuns com base nas melhores práticas reconhecidas internacionalmente (IMO, 2015b).

5.2.2.2. Aprofundamento e melhoria da legislação nacional

Os Estados signatários do código comprometeram-se a rever a sua legislação nacional com vista a assegurar a existência de leis em vigor para criminalizar a pirataria e a tomar medidas adequadas para o exercício pleno da sua jurisdição, condução de investigações e acusação de supostos infratores. Para isso contaram com o apoio da IMO, do UNODC, bem como de outras organizações internacionais, que auxiliaram na atualização da legislação nacional, com foco no robustecimento das forças policiais e estruturas de segurança, que lhes permitisse realizar, de forma adequada, investigações criminais e detenções de suspeitos de envolvimento em atos de pirataria (IMO, 2015b). Nestas circunstâncias, foram realizados diversos workshops com o intuito de abordar a aplicação das leis nacionais contra a pirataria, com foco naquilo que a justiça necessitava para garantir o bom desenvolvimento dos processos de acusação. No âmbito das atividades previstas no programa de treino do DCoC, foram incluídas ações dedicadas à condução de investigações criminais no mar (IMO, 2015b).

5.2.2.3. Partilha de informação e incremento do MDA

O código previa a troca de informação relacionada com incidentes de pirataria em toda a região do Oceano Índico Ocidental, com o propósito de ajudar os Estados signatários a tomarem as medidas mais adequadas para mitigar os efeitos daquela ameaça. Para isso idealizaram uma arquitetura, estabelecida em 2011, com três centros de partilha de informação (ISC[193]), localizados nos seguintes locais: um deles no Centro Regional de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo em Mombaça, no Quénia; um segundo localizado no Centro de Busca e Salvamento Marítimo situado em Dar

[193] Acrónimo que significa *Information Sharing Centre*.

es Salaam, na Tanzânia; e um terceiro estabelecido em Sana'a, no Iémen (IMO, 2019).

A IMO desenvolveu esforços para que viesse a ser incrementado o MDA dos Estados signatários do código, incluindo projetos para aumentar a utilização do *Automatic Identification System, de Long-range Identification and Tracking of ships* e de radares costeiros, entre outros sensores e sistemas que foram igualmente implementados. O objetivo era fornecer aos Estados uma "imagem de superfície" da atividade marítima clara e atualizada em toda a região (IMO, 2015b).

Havia uma preocupação permanente da IMO em identificar eventuais lacunas no MDA e apresentar recomendações para lhes fazer face. Um exemplo concreto foi o desenvolvimento de padrões de atuação comuns para os diferentes Centros de Operações Marítimas (MOC[194]), no âmbito do DCoC. O racional era que as ferramentas que viessem a ser adotadas pudessem ser usadas para promover a eficiência, interoperabilidade, cooperação e melhores práticas entre os diferentes MOC e forças marítimas de aplicação da lei (IMO, 2015b).

Arquitetura implementada

Embora o acordo alcançado pelos Estados participantes na reunião do Djibouti fosse legalmente não vinculativo, colocava claramente a região no caminho para um arranjo de segurança marítima que funcionasse bem, tendo como ponto de referência o ReCAAP (Kraska & Wilson, Combating pirates of the Gulf of Aden: The Djibouti Code and the Somali Coast Guard, 2009). A rede de partilha de Informação edificada pretendia promover a interoperabilidade entre os três ISC e as forças navais que operavam na área e foi desenhada de modo a incluir outros parceiros internacionais (como a IMO e a ReCAAP) e centros de apoio às operações navais (como o NSC e o MSCHOA). A Figura 53 apresenta a arquitetura implementada.

[194] Acrónimo que significa *Maritime Operations Centre*.

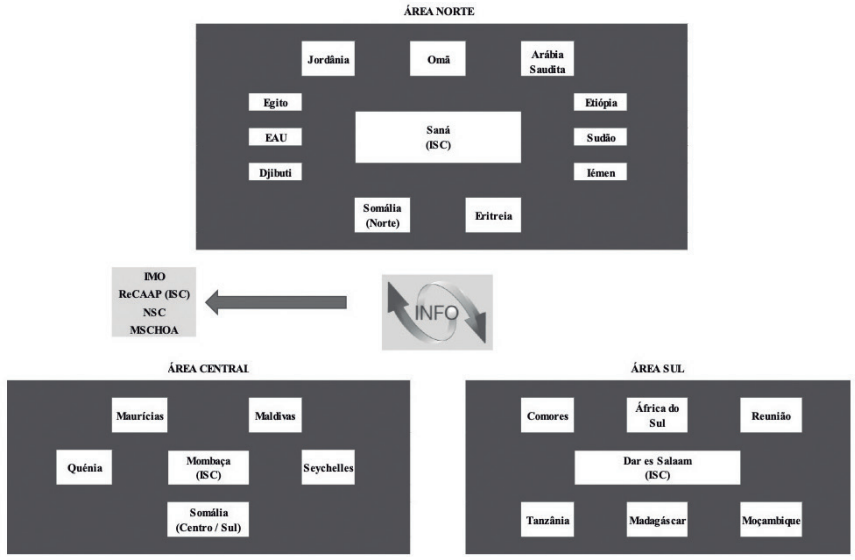

Figura 53 – Arquitetura de partilha de informação definida pelo DCoC
Fonte: Adaptado a partir de IMO (2015b).

Se recuperarmos o modelo com o fluxo de informação aconselhado pela IMO a ser seguido pelos diferentes atores envolvidos assim que ocorria um incidente de pirataria, e que foi mostrado no capítulo anterior[195], podemos considerar que a arquitetura definida pelo DCoC pode ser incluída nesse modelo, correspondendo à parte do diagrama que a Figura 54 indica.

[195] Na secção 4.1.2 "A navegação mercante em trânsito por áreas de risco" do capítulo 4., subcapítulo 4.1 (*International Maritime Organization*).

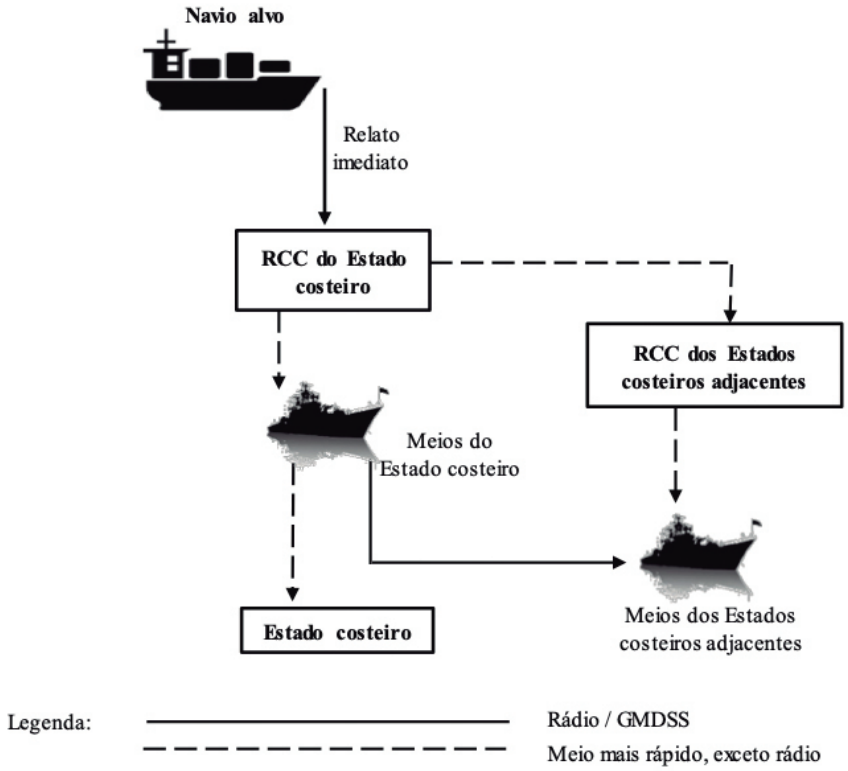

Figura 54 – Bloco parcial do fluxo de informação aconselhado pela IMO
Fonte: Adaptado a partir de IMO (2009c).

O "RCC do Estado costeiro" pode ser qualquer dos pontos focais de uma das três áreas definidas que constam na Figura 53, sendo que o "RCC dos Estados costeiros adjacentes" serão os demais pontos focais para os quais o ponto focal que recebeu o "relato imediato" do navio-alvo de um grupo de piratas reencaminhou essa informação.

A arquitetura do DCoC foi um pouco mais longe do que o modelo da IMO previa, uma vez que o ISC da área onde tinha tido lugar o evento de pirataria era responsável pela divulgação dessa informação juntos dos ISC das demais áreas que depois difundiam essa informação pelos pontos focais de cada uma delas. Era o "RCC do Estado costeiro" que faria, logo de seguida, a ligação tanto com os meios do poder militar no mar, locais ou internacionais, em operação na região, como com a IMO (de acordo com o modelo sugerido por ela própria), sendo que esse papel era assumido, na arquitetura do DCoC, pelo centro de partilha de informação da área onde o incidente tinha ocorrido.

5.2.2.4 Edificação de uma capacidade de combate à pirataria

A implementação do DCoC previa que fossem desenvolvidos esforços para aumentar a capacidade dos Estados ribeirinhos do Oceano Índico Ocidental para suprimir a pirataria, sendo para tal necessário apoiar o desenvolvimento de adequadas infraestruturas marítimas. A IMO envolveu-se nesse esforço para fortalecer a capacidade em toda a região, tendo assinado parcerias estratégicas com outras agências da ONU e a UE (IMO, 2019).

Foi, de igual modo, criada uma parceria IMO - NATO para desenvolver as capacidades regionais de combate à pirataria na região. Para isso a Aliança Atlântica disponibilizou o *NATO Maritime Interdiction Operational Training Centre* (NMIOTC), situado na base naval de Souda Bay, na ilha de Creta, na Grécia, para várias ações de treino. Em meados de 2015, o programa já tinha beneficiado 302 alunos de 19 países pertencentes ao DCoC desde que a colaboração tinha sido iniciada no final de 2012.

O programa oferecia módulos de treino amplos, holísticos e abrangentes, com o intuito de apresentar aos participantes os diferentes aspetos relacionados com a pirataria / assalto armado no mar contra navios, estendendo depois a sua intervenção a outras atividades marítimas ilícitas. Cada módulo ministrado tinha a duração de duas semanas, com aulas teóricas e práticas.

O catálogo de cursos previa os seguintes temas: investigação criminal marítima, projetado para agentes das forças de segurança e cujo foco se centrava na investigação sobre pirataria e outros crimes perpetrados no domínio marítimo; planeamento de coordenação de operações marítimas, destinado a oficiais dos estados-maiores responsáveis pela coordenação de operações marítimas contra a pirataria e demais operações envolvendo outras ameaças à segurança marítima; treino de destacamentos de proteção de navios, destinado a forças militares envolvidas em operações de segurança marítima para combate à pirataria e a outros crimes marítimos – habilitando os participantes a conduzir ações de proteção de navios civis onde fossem embarcar, com base em orientações da IMO e nas melhores práticas de gestão definidas para a navegação mercante em trânsito por áreas de risco elevado de ataques de grupos de piratas / assaltantes armados –, em linha com os padrões internacionalmente reconhecidos; e treino em operações de interdição marítima e ações contra pirataria, projetado para equipas de abordagem a navios ou embarcações suspeitas de envolvimento em atos de pirataria e assalto armado no mar (IMO, 2015b).

Reconstrução do setor marítimo da Somália

O declínio da pirataria nos espaços marítimos do Corno de África, que se tornou notado sobretudo a partir de 2013, abriu uma janela de oportunidade para a comunidade internacional auxiliar o governo federal e as autoridades regionais a reformar e reconstruir o setor marítimo da Somália, permitindo incrementar a economia marítima do país e contribuir, em simultâneo, para a prevenção do ressurgimento do fenómeno.

Neste sentido, no âmbito do programa de cooperação técnica integrada, a IMO disponibilizou assistência técnica ao governo somali no estabelecimento da tão necessária estrutura legal para o desenvolvimento de um setor marítimo sustentável após décadas de guerra civil. O programa, liderado pela divisão de cooperação técnica, abrangia as seguintes áreas: assistir o governo federal e as autoridades regionais na implementação de um novo código marítimo que considerasse os desenvolvimentos verificados na lei e nas práticas internacionais e que melhor refletisse os compromissos e obrigações da Somália relativas ao direito internacional; desenvolver um quadro para o estabelecimento de uma administração marítima que assumisse a liderança na garantia da segurança e proteção marítima, de acordo com o direito nacional e internacional; e providenciar ações de treino para funcionários, com diferentes tipologias e durações, que melhor permitissem a aquisição de uma compreensão abrangente sobre as funções e responsabilidades associadas ao funcionamento da administração marítima (IMO, 2015b).

Recursos

Mas o código necessitava de recursos para o tornar uma estrutura eficaz. Foi, por isso, criada uma unidade de implementação do projeto (UIP), multinacional, em abril de 2010, na sede da IMO, em Londres, para ajudar os Estados signatários na sua concretização, com um orçamento inicial de 13,8 milhões de dólares norte-americanos, constituído, sobretudo, por doações do Japão para o fundo fiduciário do DCoC da IMO[196], para o qual outros oito Estados – Arábia Saudita, Coreia do Sul, Dinamarca, França, Ilhas Marshall, Malta, Noruega e Países Baixos – contribuíram posteriormente.

Com uma equipa de especialistas em diferentes áreas – operações e treino, sistemas técnicos, informática e direito marítimo –, a UIP logrou alcançar

[196] Fundo voluntário de vários doadores, desde Estados, organizações internacionais, instituições e até entidades privadas, destinado a apoiar a construção de capacidades de combate à pirataria (IMO, 2019).

bons resultados nas ações levadas a cabo com os Estados signatários para melhorar a capacidade regional de combate à pirataria, tendo desenvolvido ações de cooperação e coordenação regional reforçada em quatro pilares chave: treino, capacitação, legislação e partilha de informação (IMO, 2014).

5.2.3. Resultados alcançados

Nos cinco anos que se seguiram à assinatura pelos primeiros Estados signatários, o DCoC evoluiu tendo-se tornado o principal foco para facilitação das comunicações transnacionais, coordenação e cooperação em quatro pilares temáticos gerais: disponibilização de ações de treino nacional e regional; incremento da legislação; partilha da informação; e edificação de capacidades que permitissem fazer face à ameaça da pirataria marítima (IMO, 2015b).

Em termos de treino, desde a implementação do DRTC e até meados de 2014, a IMO, em parceria com outras organizações internacionais e regionais, ministrou diversas ações no âmbito do programa aprovado, com a participação de mais de 700 estagiários de toda a região. O *syllabus* cobria todos os aspetos do DCoC, incluindo a partilha de informação, as funções das polícias marítimas e guardas costeiras e os aspetos jurídicos, dando maior ênfase ao treino de funcionários de estruturas governamentais somalis em governança marítima e legislação para atender à necessidade urgente de criar um sistema marítimo que permitisse a sua assunção como um setor estratégico, capaz de gerar empregos e fosse uma verdadeira alternativa à pirataria e assalto armado no mar.

Os parceiros de treino incluíam vários Estados – como o próprio Djibouti, além da Arábia Saudita, do Quénia, do Sudão e da Turquia – e diversas organizações internacionais – destacando-se a NATO, a UE, a *East African Standby Force*, o US AFRICOM e agências da ONU (IMO, 2014).

Ao nível legal, a IMO trabalhou com diferentes organizações internacionais para avaliar e ajudar a edificar uma legislação nacional, com o foco na capacitação de forças policiais dos Estados da região, habilitando-as a realizarem investigações e detenções criminais de acordo com a legislação sobre pirataria e garantir que fosse suficiente para atender às necessidades das agências de aplicação da lei e da justiça. Para isso foram realizados, igualmente desde 2011, diversos *workshops* com o intuito de abordarem a temática da aplicação da lei no mar e o que a justiça requeria para garantir a acusação dos prevaricadores, procurando reunir todas as agências envolvidas

neste complexo processo legal de forma a assegurar que os piratas fossem levados a julgamento e condenados (IMO, 2014).

Ao nível da partilha de informação, foi edificada uma arquitetura composta por três áreas distintas, cada uma delas com um centro responsável pela compilação da informação proveniente de diversos pontos focais nacionais de todos os Estados signatários do DCoC e pela posterior disseminação pelas demais áreas e por organizações internacionais de relevo (como a IMO e a ReCAAP) e por centros marítimos de apoio às operações navais no Oceano Índico Ocidental (entre as quais o NSC e o MSCHOA).

Os três centros de partilha de informação em causa foram edificados em Sana'a, Mombaça e Dar es Salaam, tendo passado a funcionar junto de centros de busca e salvamento marítimo, em regime permanente. Esta imensa rede passou a ser usada para trocar relatórios de incidentes de pirataria por meio de um portal via *web* e para fornecer informações aos meios do poder militar no mar em operação na região. Além disso, a ligação entre os centros de partilha de informação e os meios militares internacionais foram relevantes para auxiliar no desenvolvimento da consciencialização sobre as operações envolvendo *dhows*, frequentemente usadas pelos grupos de piratas como navios-mãe para estender o raio de ação dos ataques aos navios-alvo (IMO, 2014).

Relativamente ao MSA, foi desenvolvido um intenso trabalho junto dos Estados signatários, a fim de garantir a obtenção de um panorama de superfície suficientemente robusto em todo o Oceano Índico Ocidental. Para isso muito contribuiu a implementação de projetos para aumentar o uso efetivo de sistemas de identificação automática e de dispositivos de identificação e rastreamento de navios de longo alcance, radares costeiros e outros sensores, que visavam fornecer aos Estados um "panorama de superfície" atualizado e consistente da atividade desenvolvida, contribuindo, assim, para aumentar o conhecimento no domínio marítimo em toda a região (IMO, 2014).

O código permitiu, ainda, a implementação de uma política de relato de incidentes comum a todos os centros pertencentes à arquitetura definida, o que muito facilitou a troca de informação entre todos eles.

Por fim, foi possível o embarque de elementos de forças e estruturas de segurança de um determinado Estado signatário em meios militares de outro Estado, o que, de igual modo, contribuiu para o regular desenvolvimento de operações combinadas de combate à pirataria somali.

5.3. A intervenção da União Europeia

A União Europeia foi uma das quatro organizações regionais que esteve presente, na qualidade de observador[197], nas reuniões ocorridas no Djibouti, de 31 de maio a 9 de junho de 2008, entre a Alliance for the Reliberation of Somalia (ARS) e o TFG, sob os auspícios da ONU, e das quais resultaria o *Djibouti Peace Agreement*[198]. Este acordo marcou o fim de 18 anos de conflitos internos, que ocorreram desde a queda do regime de Siad Barre, em 1991. A situação de crise humanitária acentuada a que a Somália tinha chegado e a imagem internacional fortemente debilitada, tornaram a situação crítica. Os 18 anos de conflitos internos não tinham sido capazes de trazer paz e estabilidade e contribuíram decisivamente para que tenha sido possível alcançar o acordo entre as partes desavindas (UNPOS, 2008).

Mais tarde, em novembro de 2011, a UE adotou um quadro estratégico para sublinhar a importância que atribuía às suas relações com o Corno de África e à amplitude do seu envolvimento político, de segurança, de desenvolvimento e humanitário com aquela região. Garantir a sua estabilidade era do interesse estratégico da UE, já que um Corno de África descontrolado, politicamente negligenciado e economicamente marginalizado tinha impacto na estabilidade e segurança da própria UE. Este quadro estratégico reconheceu, assim, a necessidade de abordar as ligações entre a insegurança, a pobreza e a governação e forneceu uma abordagem holística que reuniu o envolvimento multifacetado da UE em toda a região. Tinha cinco objetivos abrangentes[199] e foi decidido utilizar todos os instrumentos disponíveis para implementar uma sua comprehensive approach para a região, em cooperação próxima com a *Intergovernmental Authority for Development* (IGAD)[200], com o intuito de obter

[197] Segundo a *United Nations Political Office for Somalia* (UNPOS), as restantes três foram a UA, a Liga de Estados Árabes e a Organização da Conferência Islâmica (UNPOS, 2008).

[198] Acordo alcançado no Djibouti, em 9 de junho de 2008, entre a ARS e o TFG, e oficialmente assinado em 18 de agosto do mesmo ano. Segundo o representante especial do Secretário-geral da ONU, Ahmedou Ould-Abdallah, foi o primeiro de uma série de acordos entre a oposição armada e o TFG, com o propósito de ser alcançada a reconciliação total e um governo de unidade na Somália (UNPOS, 2008).

[199] Contribuir para a paz e a segurança – sendo que a Somália, o Sudão e o Sudão do Sul estavam no centro desses esforços – e impedir futuros conflitos na região; mitigar os efeitos da insegurança naqueles espaços, como a pirataria e o terrorismo; ajudar a construir estruturas estatais democráticas; apoiar o desenvolvimento e o crescimento económico; e fomentar a cooperação regional (Council of the European Union, 2012c).

[200] Em 1986 foi criada a *Intergovernmental Authority on Drought and Development* (IGADD) com seis Estados da região: Djibouti, Etiópia, Quénia, Somália, Sudão e Uganda. A Eritreia aderiu em 1993, após a sua independência. Em 1996 foi criada a IGAD, que sucedeu à IGADD, e em 2011 aderiu à organização o oitavo Estado, o Sudão do Sul (IGAD, 2021).

o máximo impacto possível. Para ajudar na sua implementação, foi nomeado, em dezembro de 2011, Alexander Rondos como primeiro representante da UE para o Corno de África, com foco inicial na Somália, nas dimensões regionais do conflito interno e na pirataria marítima (Council of the European Union, 2012c).

Depois disso a UE prestou auxílio às instituições somalis no processo de paz no país[201], através de um contacto próximo com o governo federal, e apoiou os seus esforços na implementação de programas que conduzissem à melhoria das condições de vida das populações, tanto no campo da segurança quanto no fornecimento de serviços básicos, na prossecução do espírito de reconciliação nacional e na busca por um processo de inclusão na Somália (EUTM, 2019).

Para além da EUTM-S, outros instrumentos da UE contribuíram para a edificação e fortalecimento do setor da segurança somali, em cooperação com parceiros internacionais. Foi o caso da EUNAVFOR que através da operação Atalanta contribuiu para a prevenção e dissuasão de atos de pirataria e para a proteção da navegação mercante naqueles espaços marítimos (que já abordámos no capítulo 3). Foi, de igual modo, o caso da missão civil EUCAP Nestor que a par de outros atores que também participaram naquele esforço coletivo, influenciou decisivamente a edificação de capacidades das estruturas policiais e judiciárias na Somália. Adicionalmente, a UE desenvolveu programas de ajuda, sobretudo nas áreas da educação e criação de empregos, com o propósito de contribuir para a edificação de meios de subsistência alternativos que permitissem às populações não enveredarem por atividades criminosas, em particular relacionadas com a pirataria (EUTM, 2019).

Em resultado da cimeira UE-África realizada em abril de 2014, em Bruxelas, as duas partes comprometeram-se a intensificar o diálogo político a todos os níveis e a implementar as áreas prioritárias a seguir identificadas para o período 2014-2017: paz e segurança; democracia; boa governança e direitos humanos; desenvolvimento; crescimento sustentável e inclusivo e integração continental; questões globais e emergentes (Council of the European Union, 2014c).

O ano de 2016 foi igualmente importante para as relações com África, uma vez que a UE desenvolveu um papel muito ativo nos esforços para resolver

[201] A título de exemplo, destaca-se o apoio político e financeiro disponibilizado pela UE, em agosto de 2013, através do seu representante especial para o Corno de África e da missão da UE na Somália, na mediação da IGAD de um acordo entre o TFG e o líder das milícias Ras Kambone, que operavam no Sul do país, sobre o estabelecimento de uma administração provisória no Estado de Jubaland. O acordo encerrou um conflito local na região da fronteira com o Quénia e abriu caminho para maior aproximação entre o Governo Federal e os diferentes Estados da Somália (Council of the European Union, 2014c).

crises e conflitos em grande parte do continente africano. No Corno de África, em concreto, relevou o apoio à realização de um sensível processo eleitoral, a fim de implantar um sistema federal sustentável na Somália (Council of the European Union, 2016).

Finalmente, a UE assumiu-se como um dos principais patrocinadores da missão de manutenção da paz da UA na Somália – AMISOM – tanto financeiramente quanto ao nível do planeamento e ações de capacitação das estruturas de segurança. Esse financiamento ocorreu desde o lançamento daquela missão, em março de 2007, através do fundo de apoio à paz em África (EUTM, 2019).

O presente subcapítulo pretende analisar os dois programas da UE (EUTM-S e EUCAP Nestor) que a par da EUNAVFOR (operação Atalanta) constituíram o pacote da *comprehensive approach* para a região do Corno de África no corrente século.

5.3.1. A *EU Training Mission in Somalia*

No seguimento da resolução 1872 (2009) do CSNU sobre a situação na Somália, adotada em 26 de maio, em que é salientada a importância de reconstituir, formar, equipar e manter as estruturas de segurança somalis, e em que as organizações regionais e internacionais e os Estados-membros foram incentivados a promoverem a assistência técnica para a formação e equipamento das forças de segurança da Somália, o Conselho da UE decidiu, em 31 de março de 2010, disponibilizar apoio para esse setor. Nesse sentido, e atento o convite de 5 de janeiro de 2010 do ministro da defesa do Uganda para a UE participar, por um período mínimo de um ano, na formação das forças de segurança da Somália, lançou, em 7 de abril desse ano, uma missão militar para contribuir para o treino de forças militares da Somália, em território ugandês, onde outros contingentes já estavam a ser treinados (Council of the European Union, 2010a).

O Conselho decidiu, ainda, que essa missão militar seria conduzida em estreita coordenação com parceiros internacionais, incluindo o TFG da Somália, o Uganda, a UA, a ONU e os EUA. O objetivo da missão era contribuir para um desenvolvimento abrangente e sustentável do setor de segurança da Somália, através do fortalecimento das respetivas estruturas e forças, por via do treino militar específico e apoio ao treino que já vinha a ser ministrado pelo Uganda, bem como providenciar treino modular apropriado e especializado.

Estava inicialmente previsto que a missão treinasse um total de 2.000 soldados. A formação do primeiro contingente teve início em maio de 2010, tendo em vista o seu regresso à Somália, após conclusão do treino, no início de 2011 (Council of the European Union, 2011a).

Em julho de 2011 o Conselho da UE concordou em prorrogar e reorientar o mandato da EUTM-S de apoio à formação das forças de segurança da Somália no Uganda. Este novo mandato incluiu dois períodos de treino de seis meses cada um e deveria ser concluído até final de 2012. Paralelamente, o Serviço Europeu para a Ação Externa acompanhou a reintegração e o emprego dos soldados somalis treinados durante o primeiro mandato e os resultados foram considerados satisfatórios, tendo aqueles contingentes contribuído decisivamente para a expansão da área sob controlo do TFG e da AMISOM em Mogadíscio (Council of the European Union, 2012c).

Em 2012, a UE diligenciou ativamente no sentido de implementar o seu quadro estratégico para o Corno de África[202], procurando contribuir para melhorar a situação na Somália, que há muito estava no centro da instabilidade regional. Para isso prosseguiu o esforço de disponibilização de apoio político e de segurança à Somália e à UA para a AMISOM[203]. O ano 2012 evidenciou o papel de liderança da EU na assistência ao fim do período de transição na Somália, ocorrida em setembro desse ano, com a eleição do novo Presidente, Hassan Shekh Mohamud. Em resposta à nova situação política no país, a UE adaptou a sua *comprehensive approach* para trabalhar diretamente com o novo governo federal e em apoio às prioridades por ele definidas (Council of the European Union, 2013).

Ainda nesse ano de 2012, a UE contribuiu decisivamente para o desenvolvimento das forças de segurança da Somália através da continuação do treino ministrado pela EUTM-S no Uganda. Até ao final desse ano tinham sido treinados cerca de 3.000 efetivos somalis. O *syllabus* incluía matérias como

[202] Nesse sentido, o Conselho da UE concordou em ativar um centro de operações para o Corno de África, atenta a condução simultânea de três missões no âmbito da PCSD na região (duas militares já implementadas e uma civil em planeamento), que iria seguramente exigir um maior nível de coordenação e interação, inclusive entre atores militares e civis. A ativação daquele centro de operações destinou-se a contribuir, de igual modo, para reforçar a *comprehensive approach* da UE, mobilizando os diferentes instrumentos disponíveis e melhorando o desempenho das estruturas existentes (Council of the European Union, 2012a).

[203] Nesse ano a UE apoiou a AMISOM através do APF, com mais de 150 milhões de euros de fundos adicionais para as suas tropas, o que aumentou significativamente o limite disponibilizado, elevando a contribuição total para 411 milhões de euros (Council of the European Union, 2013).

o direito internacional humanitário e os direitos humanos, bem como a proteção de civis, incluindo as necessidades específicas de proteção de mulheres e crianças. As tropas treinadas pela missão militar da UE foram realojadas em território somali e formaram o núcleo das forças armadas nacionais da Somália, tendo desempenhado um papel fundamental na melhoria generalizada da situação de segurança no território, juntamente com a AMISOM, até ao final daquele ano.

Em agosto de 2012, a alta representante – e vice-presidente – visitou Mogadíscio para demonstrar o empenho da União Europeia no processo pós-transição da Somália e na prossecução de uma melhor governação, desenvolvimento mais sustentado e incremento da segurança em todo o país (Council of the European Union, 2013).

Em janeiro de 2013, a UE readaptou a sua *comprehensive approach* em linha com a nova situação política e de segurança no país. Através da sua missão na Somália, intensificou as atividades e a presença no território, com um envolvimento mais direto com o governo federal e com as autoridades regionais. Ainda nesse mês, o Conselho da UE prorrogou o mandato da EUTM-S até março de 2015, que incluiu, todavia, uma mudança significativa com o acréscimo de atividades estratégicas de aconselhamento e *mentoring*.

Ao longo de 2013, a UE prosseguiu o apoio ao desenvolvimento das forças de segurança da Somália e iniciou a deslocalização da missão de treino militar para Mogadíscio. Em dezembro, o processo de transferência da sede da missão, que estava baseada em Uganda, ficou concluído. A missão iniciou, em simultâneo, atividades de consultoria nos níveis mais elevados, com o propósito de fortalecer a capacidade de nível estratégico do país (Council of the European Union, 2014c).

O início de 2014 ficou marcado pela transferência do QG da missão de treino da UE para Mogadíscio, juntamente com todas as atividades de aconselhamento, *mentoring* e formação, o que levou ao encerramento de todas as facilidades no Uganda. Durante todo o ano de 2014 a UE continuou a prestar apoio político e de segurança à Somália e à AMISOM. Através da EUTM-S, prosseguiu o esforço de desenvolvimento das instituições de defesa e das forças armadas nacionais da Somália, através de aconselhamento estratégico, *mentoring* e treino. A missão treinou cerca de 5.000 soldados do exército nacional somali entre 2010 e o final de 2014 (Council of the European Union, 2015).

Por outro lado, ao longo de todo o ano de 2014 acentuou-se o apoio político e de segurança da UE à Somália e à UA para a AMISOM[204], tendo assumido um papel de liderança na elaboração de um plano de desenvolvimento do Estado somali para 2014-2016 – no quadro do acordo para os países frágeis – para apoiar os esforços políticos, de segurança e de desenvolvimento para a paz e atividades de *state building*. Em setembro desse ano, a alta representante da UE, Catherine Ashton, e o Presidente da Somália, Hassan Sheikh Mohamud, coorganizaram uma conferência de alto nível, na qual a comunidade internacional aprovou o plano suprarreferido e prometeu 1,8 biliões de euros em apoio à sua implementação. O plano de desenvolvimento em causa incluía um roteiro político para federalizar a Somália e preparar as eleições em 2016, a par de prioridades e planos estratégicos para desenvolver o setor de segurança somali (Council of the European Union, 2014c).

Em 16 de março de 2015, um novo mandato estendeu a missão até dezembro de 2016. Mantendo a capacidade de treino focada na liderança e formação especializada, a missão aumentou as atividades de aconselhamento tendo em vista a construção de uma capacidade de longo prazo, no ministério da defesa e no estado-maior-general somalis (EUTM, 2018). Por fim, a 12 de dezembro de 2016, o Conselho da UE prorrogou, de novo, a missão, dotando-a com um orçamento próximo dos 27 milhões de euros para o período de 1 de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2018. Durante este mandato, a EUTM-S deveria ser capaz de continuar a providenciar assessoria militar e *mentoring* de nível político e estratégico às autoridades, de modo a contribuir para a reforma e reforço das capacidades das instituições de segurança, bem como aconselhamento, formação personalizada e capacitação no domínio do treino, apoiando a construção de um sistema de treino militar sustentável ao nível de QG.

Importa referir, por fim, que a EUTM-S desempenhou um papel de relevo na reforma das instituições de segurança somalis (focadas no ministério da defesa e no comando das forças armadas), providenciando aconselhamento militar nos níveis político e estratégico às respetivas autoridades e apoiando a construção e a sustentação de um sistema de treino militar próprio, adotando um novo conceito, integrado e de pendor multi-clã. Focou-se no desenvolvimento

[204] Através do fundo de apoio à paz em África, o apoio da UE à AMISOM totalizou, no final de 2012, o valor de 600 milhões de euros (Council of the European Union, 2014c).

de ações de formação para os futuros formadores, em estreita coordenação com outros parceiros internacionais, e no treino coletivo, tendo assumido o ambicioso objetivo de treinar, em cada ano, três companhias ligeiras de infantaria (115 soldados cada), três pelotões de engenharia e três equipas de treino (cada uma com 15 soldados). No total, estas atividades envolveram anualmente mais de 500 formandos somalis, a par de 14 formadores e 2 mentores provenientes de sete países da UE[205]. Os conselheiros da EUTM-S monitorizaram, ainda, um projeto financiado pela UE, cujo objetivo consistia em dotar o ministério da defesa somali com capacidade para exercer a supervisão civil das forças armadas (EUTM, 2018).

5.3.2. A *EU Mission on Regional Maritime Capacity Building in the Horn of Africa*

Na sequência da adoção pelo Conselho da UE, em 14 de novembro de 2011, de um quadro estratégico para o Corno de África orientador da sua intervenção na região e da decisão posterior, de 8 de dezembro, de nomear um representante especial para o Corno de África, o Conselho concordou, logo depois, em 16 de dezembro do mesmo ano, com o conceito de uma nova missão no âmbito da PCSD para apoiar o desenvolvimento de capacidades que contribuíssem para o incremento contínuo e sustentado da segurança marítima nos espaços marítimos do Corno de África e do Oceano Índico Ocidental, em geral.

A missão foi designada EUCAP Nestor e destinava-se a fortalecer, em concreto, as capacidades marítimas de cinco países da região[206] e apoiar uma resposta concertada à pirataria com origem na Somália. O diretor da *Civilian Planning and Conduct Capability foi designado Civilian Operation Commander for EUCAP NESTOR*, sob controlo político e direção estratégica do PSC e autoridade geral do alto representante da União para os negócios estrangeiros e a política de segurança, e deveria exercer o comando e controlo da missão no nível estratégico. Além disso, foi criada a figura de chefe de missão que assumiria a responsabilidade pelo exercício do comando e controlo da missão no teatro de operações e seria diretamente responsável perante o comandante civil da operação (Council of the European Union, 2012b).

[205] Espanha, Finlândia, Itália, Portugal, Reino Unido, Roménia e Suécia.

[206] Esta nova operação destinou-se inicialmente a fortalecer as capacidades marítimas do Djibouti, do Quénia, das Seychelles e da Tanzânia, e das regiões somalis da Puntlândia e da Somalilândia, apoiando o desenvolvimento de uma força de polícia costeira (Council of the European Union, 2013). O auxílio à Tanzânia estava ainda dependente, todavia, de uma solicitação expressa deste país.

Em 16 de julho de 2012 a UE lançou formalmente a EUCAP Nestor, que embora fosse, como antes referimos, uma missão civil, contava com *expertise* militar e se destinava a operar nos cinco Estados antes referidos: Djibouti, Quénia, Seychelles, Somália e Tanzânia. O propósito era auxiliar o desenvolvimento de capacidades autossustentáveis no Corno de África, em particular, e nos Estados do Oceano Índico Ocidental, em sentido mais amplo, que garantissem a boa governança daqueles espaços marítimos e a subsequente segurança marítima de toda a região, de modo a contribuir para o controlo eficaz da pirataria marítima. Isso requereu que a missão trabalhasse com os principais atores responsáveis pela segurança marítima em cada país anfitrião, fossem marinhas, guardas costeiras, polícias portuárias ou costeiras, promotores, juízes ou outros atores com intervenção no domínio marítimo.

A missão centrou a sua ação na realização de atividades de *mentoring*, aconselhamento, treino e edificação de capacidades marítimas nos Estados em causa, a par da participação de especialistas em áreas relacionadas com a elaboração de leis e o desenvolvimento de estruturas organizacionais específicas. Um dos seus principais objetivos era fortalecer o sistema de justiça criminal marítima, desde a investigação de crimes graves (como a pirataria e assalto armado, o tráfico de seres humanos e o contrabando de drogas e de armas) até à detenção de suspeitos e subsequente acusação (EUCAP Nestor, 2014a).

No Djibouti, Quénia, Seychelles e Tanzânia, em concreto, o papel da EUCAP Nestor centrou-se no apoio às autoridades locais de modo a permitir-lhes alcançar uma organização eficiente das agências existentes que desempenhavam as funções de guarda costeira, enquanto procediam à realização de ações de treino especializado com o intuito de obterem a autossustentabilidade a esse nível. Já na Somália, a sua intervenção visava apoiar o desenvolvimento do sistema judiciário e de capacidades de polícia costeira, apoiada por um quadro jurídico e regulatório abrangente. A missão trabalhava em estreita ligação com o governo federal e com as autoridades das regiões da Puntlândia e da Somalilândia. Uma vez que permitia maximizar as sinergias entre as capacidades civis e militares, a EUCAP Nestor foi um elemento importante na abordagem abrangente da UE para combater a pirataria. A missão trabalhou ainda em estreita colaboração com organizações internacionais relevantes, como a ONU e a UA (EUCAP Nestor, 2014a).

A EUCAP Nestor tinha o seu QG no Djibouti e contava, em 2014, com cerca de 80 funcionários internacionais e 20 locais, que se distribuíam pelo

próprio Djibouti, pelo Quénia (Nairobi), pelas Seychelles, pela Somália (Bosaso, Hargeisa e Mogadíscio) e pela Tanzânia. No âmbito da cooperação regional em segurança marítima e coordenação de atividades de capacitação, a EUCAP Nestor desenvolveu inúmeros eventos regionais, com destaque para uma conferência internacional sobre segurança marítima, em 2013, e uma série de *workshops* regionais para promotores, juízes e demais profissionais da área da justiça sobre pirataria e outros crimes marítimos, em Nairobi e no Djibouti (EUCAP Nestor, 2014b).

Para atingir os seus objetivos e contribuir para a melhoria da segurança marítima em toda a região do Oceano Índico Ocidental, a EUCAP Nestor desenvolveu, durante o ano de 2014, várias ações. Na Somália, por exemplo, focou-se no auxílio às autoridades no desenvolvimento de uma capacidade autossustentável em segurança marítima que lhes permitisse combater a pirataria de forma mais eficaz. Para isso disponibilizou assessoria estratégica e operacional e incentivou (e apoiou) a criação de um pacote legislativo dedicado às questões marítimas. Conduziu uma série de cursos básicos para recrutas da guarda costeira e *workshops* para elementos das forças policiais, em geral. A partir do outono de 2014, intensificou o seu envolvimento em diversas regiões da Somália, em particular na Puntlândia e na Somalilândia.

No Djibouti, nas Seychelles e na Tanzânia, as atividades da EUCAP Nestor visavam aumentar a capacidade das autoridades daqueles Estados de exercerem uma governação marítima eficaz e garantirem a segurança nas águas sob soberania e jurisdição (águas interiores, territoriais e zonas económicas exclusivas), com particular enfoque na realização de ações contra pirataria e assalto armado no mar. Nesse sentido, a missão da UE disponibilizou diversas ações de formação e treino de modo a fortalecer as capacidades de cada um desses Estados e garantir a sua autossustentabilidade futura (EUCAP Nestor, 2014b).

O Djibouti, em concreto, foi sempre um parceiro importante na luta internacional contra a pirataria no Corno de África e no processo de estabilização da Somália. Forneceu diversos contingentes militares para a AMISOM, acolheu a sede da EUCAP Nestor e serviu de base a aeronaves e navios envolvidos na operação Atalanta. No entanto, no final de 2014, a EUCAP Nestor foi incumbida de concentrar as suas atividades na Somália e eliminar as atividades bilaterais no Djibouti, já que isso permitiria um envolvimento mais direto com as autoridades federais somalis. A duração da EUCAP Nestor,

a par das duas outras missões no âmbito da PCSD para a região, a EUTM-S e a EUNAVFOR - operação Atalanta, foi prorrogada até ao final de 2016, com sincronização dos respetivos períodos dos mandatos (Council of the European Union, 2015).

Nesse sentido, em 2015 foram desativadas as atividades em todos os Estados onde tinham sido desenvolvidas, exceto na Somália, e a sede da missão foi então deslocalizada do Djibouti para território somali. Em dezembro de 2016 a missão passou a designar-se EUCAP Somália (EUCAP-S), com um novo mandato: apoiar a Somália na construção de uma capacidade de segurança marítima robusta, incluindo a consolidação da legislação marítima. O QG da missão ficou localizado em Mogadíscio, com pontos de apoio em Hargeisa (Somalilândia) e Garowe (Puntlândia), além de um *back office* administrativo em Nairobi (EUCAP, 2018).

A mudança da designação da missão e o novo mandato com o foco na Somália, trouxeram novos objetivos: aconselhar as autoridades federais e regionais da Somália, da Puntlândia e da Somalilândia, no desenvolvimento de um quadro regulador das funções de guarda costeira e de policiamento marítimo nas zonas costeiras, em terra e no mar. A missão passou a centrar-se no desenvolvimento de uma arquitetura de segurança marítima resiliente e sustentável, disponibilizando assessoria de nível estratégico, orientação e formação especializada (EUCAP, 2018).

A nível operacional a missão passou a concentrar-se no apoio ao desenvolvimento e implementação de políticas relacionadas com a aplicação da lei, além de atividades de capacitação de agências civis de segurança marítima. Os principais parceiros eram a unidade de polícia marítima da força policial da Somália, situada em Mogadíscio, a guarda costeira da Somalilândia e a polícia portuária de Bosaso, bem como os ministérios do interior, justiça e pescas, gabinetes da procuradoria-geral, polícia, procuradores e juízes, a nível federal e estadual (da Somalilândia e da Puntlândia).

De entre as principais ações destacaram-se o desenvolvimento de um projeto de lei para a guarda costeira da Somalilândia e o apoio ao gabinete de segurança nacional do governo federal no aprofundamento de opções estratégicas para um modelo da guarda costeira federal, um projeto de avaliação nacional de ameaças marítimas e um projeto de plano nacional de segurança marítima, como parte da implementação da arquitetura global de segurança marítima da Somália (EUCAP, 2018).

A missão apoiou, de igual modo, os mecanismos estratégicos de segurança marítima da Somália, nomeadamente, o comité nacional de coordenação marítima e o comité de coordenação da segurança marítima. O aconselhamento estratégico, a formação e o mentoring foram complementados com formação operacional especializada prestada por outros parceiros, em particular pelo UNODC e por unidades de fuzileiros da AMISOM.

5.3.3. Resultados alcançados

A UE desempenhou um papel importante no Corno de África, dentro da comunidade internacional, em estreita coordenação com outros parceiros. Coorganizou, em Bruxelas, em 2009, uma conferência de doadores para a assistência ao setor da segurança na Somália e apoiou ativamente o *Djibouti Peace Agreement* que forneceu uma solução política e pacífica para a região.

Durante o ano de 2009 intensificou o seu envolvimento com a Somália através de uma comprehensive approach e adotou uma política para o Corno de África. Ao longo desse ano reafirmou o seu compromisso com a região, e, no âmbito da PCSD, alargou o mandato da operação EU NAVFOR Atalanta, na linha da frente das operações internacionais de combate à pirataria. Contribuiu decisivamente para que fossem alcançados níveis de coordenação sem precedentes na região e concordou em criar, logo que possível, mais uma missão militar, também no âmbito da PCSD, para contribuir para a formação e treino de forças de segurança da Somália (Council of the European Union, 2010b).

A UE continuou a desempenhar um papel fundamental no Corno de África em 2010, tendo mesmo intensificado os seus esforços para combater a pirataria ao largo da costa da Somália através de uma abordagem abrangente que incluía não apenas a operação Atalanta mas que se estendia à luta contra as causas profundas do fenómeno em terra. E foi do empenhamento em apoiar uma solução pacífica e duradoura para a crise somali que, em estreita coordenação com a ONU e a UA, a UE lançou, em 10 de abril de 2010, uma missão para treinar as forças de segurança da Somália (EUTM-S), a fim de contribuir para o reforço do TFG e das instituições da Somália.

Esta missão representou a primeira vez que a PCSD da UE foi usada para fornecer treino militar básico direto. As operações de luta contra a pirataria, no mar, em conjunto com os programas de desenvolvimento das forças e estruturas de segurança somalis, em terra, constituíram o embrião da abordagem mais

abrangente para atividade de gestão de crises na região por parte da UE (Council of the European Union, 2011a). As principais atividades da EUTM-S estavam relacionadas com o treino e aconselhamento estratégico. No entanto, a missão também se envolveu em esforços de coordenação internacional[207] e em atividades pontuais de cooperação civil-militar (CIMIC) [208][209].

Em termos de treino, a EUTM-S empenhou-se no treino individual, no treino dos militares somalis que iriam assumir essa responsabilidade, no futuro, no treino de infantaria e de unidades especializadas, de líderes (principalmente de comandantes de pelotão e de companhia) e no aconselhamento a elementos nucleares pertencentes às estruturas de defesa somalis.

A EUTM-S trabalhou com as forças de defesa do Uganda (UPDF[210]) enquanto as ações decorreram neste país, devido à situação de segurança extremamente precária que se vivia na Somália. O UPDF providenciava treino básico aos recrutas enquanto a EUTM-S se dedicava, sobretudo, ao treino especializado, incluindo evacuações médicas, medidas de combate a engenhos explosivos improvisados e técnicas de combate em ambiente urbano. Mais tarde, a intervenção da EUTM-S focou-se no desenvolvimento de estruturas de comando e controlo exército nacional somali e na sua capacidade de ministrar treino próprio (Williams & Ali, 2020).

A EUTM-S iniciou as suas atividades de aconselhamento quando se mudou do Uganda para a Somália, em 2014. Passou a desenvolver a sua ação junto de altos funcionários, principalmente no ministério da defesa e no estado-maior-general das forças armadas, a par da ligação estreita que manteve com as estruturas do treino militar somalis, em coordenação com outros atores internacionais. Este foi o principal foco do sexto mandato da missão, destinado a apoiar o reforço da supervisão civil e da reconstrução das instituições de segurança somalis (Williams & Ali, 2020).

A UE contribuiu para o desenvolvimento das forças de segurança da Somália e treinou com êxito, através da sua missão militar EUTM-S com base

[207] A EUTM-S interagia frequentemente com a AMISOM, com a célula de coordenação militar liderada pelos Estados Unidos, em Mogadíscio, e com a missão de apoio do Reino Unido. Em menor grau, também estava envolvida na coordenação com outros *stakeholders* como a Missão de Capacitação da UE (EUCAP Nestor), a delegação da UE na Somália e missões da ONU (Williams & Ali, 2020).
[208] Acrónimo que significa *Civil-Military Cooperation*.
[209] Alguns contingentes e a célula CIMIC da missão envolveram-se, pontualmente, em atividades destinadas a apoiar as populações civis locais, embora esse não fosse o foco principal do mandato da EUTM-S (Williams & Ali, 2020).
[210] Acrónimo que significa *Ugandan People's Defence Forces*.

no Uganda, em 2012, cerca de 3.000 soldados somalis. O treino também cobriu áreas como o direito internacional humanitário e os direitos humanos, bem como a proteção de civis, incluindo as necessidades específicas de proteção de mulheres e crianças.

As tropas treinadas pela EUTM-S no Uganda, posteriormente relocalizadas na Somália, formaram o núcleo das forças armadas nacionais da Somália e desempenharam um papel fundamental na melhoria da situação de segurança no país, ao lado da AMISOM, no final de 2012 (Council of the European Union, 2013).

A EUCAP Nestor foi o último instrumento da UE a ser implementado no Corno de África, no âmbito do seu quadro estratégico para a região. Ainda assim desenvolveu a sua ação em estreita cooperação com outros instrumentos da União e com parceiros internacionais para responder de forma mais eficaz às prioridades da Somália e apoiar a implementação de uma estratégia marítima nacional abrangente (EUCAP, 2018).

Finalmente, em parceria com o UNODC, elaborou um plano de trabalho anual conjunto, de modo a contribuir para o desenvolvimento da capacidade operacional das unidades da polícia marítima localizadas próximo dos principais portos da Somália – incluindo a Somalilândia e a Puntlândia –, designadamente, Mogadíscio, Berbera, Bosaso e Kismayo, assim como da guarda costeira da Somalilândia e da polícia portuária de Bosaso (Puntlândia) (EUCAP, 2018).

CONCLUSÕES

A abertura da agenda dos estudos de segurança no pós-Guerra Fria trouxe apensa a inclusão de um variado conjunto de novas ameaças, teve influência significativa na responsabilidade exclusiva dos Estados nas questões de segurança e o abandono do seu carácter territorial tradicional. Para garantir a proteção dos objetos ameaçados e combater os objetos ameaçadores, a ênfase foi colocada na projeção da segurança para lá das fronteiras tradicionais dos Estados e na utilização da *soft security* que está focada essencialmente no mar enquanto fonte de recursos e relevante meio de transporte – sendo que cada um deles enfrenta ameaças que podem colocar em causa a boa ordem que aí deve existir e da qual depende o desenvolvimento humano sustentado – cabendo às marinhas um papel fundamental na sua preservação. O poder militar no mar passou, pois, a ser usado num espectro alargado de missões, incluindo, entre outras, a diplomacia naval e as ações de *law enforcement*.

As missões do IM das organizações internacionais analisadas neste estudo, no Corno de África, em concreto, refletem, de facto, uma projeção de segurança muito além das fronteiras da generalidade dos Estados que tiveram meios militares empenhados naquela região e o emprego de medidas de *soft security* para garantia da boa ordem nos espaços marítimos em questão.

Revisitaram-se os antecedentes que resultaram na securitização da pirataria somali contemporânea e identificaram-se os principais atores (agentes securitizantes e audiências) envolvidos nesse processo e que atos de fala, de acordo com a teoria da Escola de Copenhaga, foram produzidos e que resultaram na interferência inédita do CSNU, que emitiu, em 2008,

seis resoluções relativas ao fenómeno em causa, todas elas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

A IMO, enquanto agência especializadas da ONU para a promoção de um ambiente marítimo seguro, foi uma organização fundamental nas questões relacionadas com o ressurgimento da pirataria marítima contemporânea nas últimas décadas do século passado. Durante vários anos foi mesmo a única estrutura que congregava as vontades (e necessidades) de diversas associações do comércio e do transporte marítimo internacional e fazia chegar as suas preocupações aos governos das nações.

Mas também inúmeras instituições da indústria marítima – entre as quais a BIMCO, a INTERTANKO, a MAERSK ou a *Asian Shippers' Council* – e sindicatos de profissionais com ligações ao mar – como o sindicato nacional de oficiais de transporte marítimo, aviação e navegação do Reino Unido – desenvolveram esforços significativos e continuados com o propósito de direcionar a atenção da comunidade internacional para o problema da pirataria somali, através de comunicados, conferências internacionais e de tomadas de posição públicas em diversas assembleias gerais da IMO, na qual marcavam usualmente presença.

Finalmente, importa referir a ICC e a sua agência especializada, o IMB, que desenvolveu ações que se revelaram de extrema importância, sobretudo através da divulgação de relatórios de situação periódicos acerca dos incidentes de pirataria nos diferentes *hot spots* mundiais – entre os quais o Corno de África – e tendências de evolução. A preocupação com o crescimento alarmante do fenómeno levou à criação do PRC, que passou a manter uma vigilância de 24 horas por dia sobre as rotas marítimas globais, relatando todos os incidentes às autoridades das regiões onde ocorriam e emitindo, amiúde, avisos à navegação mercante em trânsito por áreas de risco elevado.

Analisaram-se as missões conduzidas pelo IM nos espaços marítimos do Corno de África a partir do final de 2008, focando-se, em concreto, três organizações internacionais – a NATO, a UE e a CMF – e os resultados operacionais alcançados por esta intervenção militar musculada.

A estratégia marítima da NATO, adotada em janeiro de 2011, identificou a segurança marítima como mais uma missão das suas forças, adicionando-a às funções centrais da Aliança Atlântica identificadas no seu conceito estratégico de 2010. Em linha com essa estratégia, a liberdade de navegação, a segurança das rotas marítimas, a proteção dos recursos marinhos e a segurança ambiental,

entre outros, passaram a ser interesses comuns dos aliados. Daí resultou o facto de a NATO ter sido a primeira organização a responder aos apelos do CSNU, tendo empenhado meios do seu poder militar no mar na região ainda em 2008. Nas diferentes operações de combate à pirataria somali, a Aliança Atlântica foi assumindo tarefas distintas tendo adotado uma abordagem mais abrangente para os esforços contra pirataria, sobretudo com a operação *Ocean Shield*. Embora as ações no mar continuassem a ser o foco principal, foi adicionado um novo elemento de capacitação regional dos Estados ribeirinhos que tinha como objetivo ajudá-los, a seu pedido, a desenvolverem capacidades para combater o fenómeno da pirataria somali.

A UE evidenciou, no discurso como na ação, uma abordagem abrangente na procura de uma solução para o problema da pirataria somali contemporânea, através de uma atuação em diferentes quadros, designadamente, securitário, legal e de desenvolvimento. No quadro da segurança, justificou a sua ação na Somália identificando a pirataria como uma ameaça aos seus interesses e deu início, no final de 2008, a ações militares nos espaços marítimos da região para conter o fenómeno. No quadro jurídico, prosseguiu uma política de dissuasão da pirataria no mar, através de patrulhas navais e da subsequente detenção de piratas para serem posteriormente julgados em Estados da região com quem tinha firmado acordos. No quadro do desenvolvimento, a UE assumiu-se como o mais relevante dos atores presentes naquela região. A multiplicidade de abordagens diferentes utilizadas neste contexto, como a formação de efetivos do exército somali e das forças de segurança, a capacitação marítima e o aconselhamento próximo de estruturas do poder somali, mostraram que a UE prosseguiu ativamente o desenvolvimento da Somália com o propósito de o tornar um Estado funcional.

A parceria naval CTF 151, liderada pelos EUA, foi edificada no início de 2009 expressamente para combater a pirataria e o assalto armado no mar em todo o Oceano Índico Ocidental. Através do envolvimento de vários Estados que disponibilizaram meios militares, visou construir uma capacidade relevante para garantir a liberdade de navegação e proteger o comércio marítimo global naqueles relevantes espaços. Em conjunto com as forças da NATO e da UE, os meios da CTF 151 eram regularmente empenhados na patrulha de determinadas áreas na bacia da Somália e no GoA. E embora a presença de meios da CTF 151 se assumisse como relevante elemento de dissuasão, também promovia medidas cautelares a serem tomadas pela navegação mercante tendentes a reduzir a sua vulnerabilidade a ataques de embarcações piratas.

Os resultados da ação dos meios militares destas três organizações internacionais – NATO, UE e CMF – foram francamente positivos. Os anos 2009 a 2011, que coincidiram com o período dourado da pirataria somali, foram muito exigentes, tal a impressionante frequência de incidentes ocorridos, de que resultaria grande número de navios civis sequestrados e de tripulantes raptados e mantidos em cativeiro. O sucesso da intervenção do IM foi, todavia, bastante visível, já que em 2012 o volume de incidentes caiu a pique, em particular o número de navios sequestrados e de marítimos mantidos reféns pelos piratas. Em 2013 esses valores desceram mais ainda, sendo que a partir de 2014 assistiu-se a uma estabilização do fenómeno em níveis meramente residuais. Entre 2008 e 2014, os meios do poder militar no mar presentes naquela região foram responsáveis pela disrupção de mais de 350 ataques de grupos de piratas contra navios civis, nos diferentes espaços marítimos. E em 2015 não houve um único evento atribuído à pirataria somali que tenha sido reportado.

Por outro lado, muitos piratas tinham sido detidos durante as operações militares contra pirataria e condenados pelas autoridades dos países a quem tinham sido entregues. No período de 2009 a 2016, foram condenados 150 piratas de um total de 171 que haviam sido detidos pelos diferentes meios do poder militar no mar. No mesmo período, foram escoltados por navios militares, com sucesso, 485 navios mercantes fretados pelo WFP – garantindo a chegada, em segurança, de perto de dois milhões de toneladas de alimentos à Somália – e 140 navios civis fretados pela AMISOM. A participação de representantes das forças navais da NATO, UE e CMF no SHADE, foi igualmente muito importante já que permitiu a partilha de informação operacional relevante para o sucesso das operações e a coordenação dos meios aeronavais, no mar, para fazer face aos constrangimentos identificados, sobretudo os relacionados com a extensão da AOO.

Analisou-se, de seguida, as iniciativas de proteção da navegação mercante, com foco nas diversas medidas implementadas para fazer face a possíveis ataques de piratas, quando em trânsito pela área de risco elevado.

A ameaça da pirataria tinha vindo a constar na agenda da IMO desde o início dos anos 1980. A criação de bases de dados sobre incidentes e a posterior elaboração de relatórios dedicados a esse fenómeno, que incluíam as regiões onde ocorriam e as tendências de evolução, foram aspetos relevantes implementados pela IMO que contribuíram para um melhor conhecimento global da sua dimensão. A aprovação, já no presente século, de um modelo

de fluxo de informação a ser seguido sempre que ocorria um incidente foi outra evidente mais-valia, porque permitiu agregar diversos intervenientes, desde os navios mercantes aos respetivos Estados de bandeira, passando pelos proprietários, pelos *rescue coordination centres* e pelos meios do poder militar no mar. Em 2005, a IMO passou a concentrar-se, sobretudo, na região do Corno de África. Emitiu diversas circulares nas quais exortava os governos das nações a produzirem orientações para os navios com os seus pavilhões sobre medidas de precaução adicionais a implementarem para se protegerem de potenciais ataques. Envolveu nesse processo, com bons resultados, uma audiência alargada, desde governos e armadores, até operadores e associações de marítimos.

Ao nível da coleta, fusão e disseminação de informação relacionada com o ambiente marítimo, sobressaiu o IMB. A sua principal função consiste em proteger a integridade do comércio internacional, identificando novos métodos e tendências criminais e destacando ameaças concretas ao comércio marítimo. A criação do PRC, em 1992, permitiu-lhe manter uma vigilância permanente sobre as rotas marítimas internacionais mais relevantes e assumir mesmo a posição de *maritime reporting centre* de nível global. O PRC passou a ser o ponto de contacto para a navegação mercante em qualquer região do mundo, sendo que todas as informações recebidas eram imediatamente transmitidas às agências locais de aplicação da lei e a todos os navios militares em missão nas regiões onde ocorriam os ataques. Os relatórios trimestrais e anuais que passaram a ser emitidos pelo PRC eram de grande importância para a navegação mercante, uma vez que continham informação muito detalhada relacionada com o fenómeno da pirataria marítima nos diferentes *hot spots* mundiais.

Os *maritime reporting centre* regionais utilizaram diversos conceitos herdados tanto da IMO quanto do IMB/PRC nas práticas e procedimentos sugeridos à navegação mercante em trânsito por áreas de risco elevado e o seu papel foi determinante no controlo de danos provocados pela pirataria somali. A ação desenvolvida foi, ainda, decisiva no apoio direto aos meios do poder militar no mar, o que permitiu a concretização de inúmeras disrupções de ataques de grupos de piratas a navios mercantes no período mais crítico da pirataria somali. Os três centros objeto de análise no nosso estudo foram o NSC, o UKMTO e o MSCHOA.

O NSC assume-se usualmente como elo de ligação preferencial entre as forças navais da NATO e a navegação mercante, em qualquer espaço

marítimo onde aquelas são empenhadas. O mesmo aconteceu na região do Corno de África. Ativado em permanência, este centro foi, durante o período a que se refere a presente investigação, o principal ponto de contacto para a troca de informações sobre navios mercantes entre as autoridades militares da NATO e a comunidade marítima internacional. Além do apoio permanente disponibilizado aos meios aeronavais da Aliança Atlântica presentes naqueles espaços marítimos, foi, de igual modo, o principal consultor para a navegação mercante em relação a potenciais riscos e possíveis interferências em exercícios e, sobretudo, em operações em curso na região.

O UKMTO arrogou-se como centro de coordenação regional para a indústria marítima do Reino Unido no Dubai. A sua ação centrava-se na edificação de relações de confiança com diversas organizações do transporte e comércio marítimo, apoiando-as e aconselhando-as de acordo com a orientação emanada do próprio ministério da defesa do Reino Unido. Assumiu, ainda, um papel relevante no auxílio às operações militares de combate ao fenómeno da pirataria no Oceano Índico Ocidental, em particular na manutenção de um panorama de superfície coerente e atualizado no Mar Vermelho, GoA e Mar Arábico.

O MSCHOA era o centro de coordenação marítima responsável pela gestão do *Mercury*, um sistema de comunicações seguro, *web-based*, fundamental na coordenação dos meios militares na AOO, e assumiu-se como um interlocutor diário de relevo entre a EUNAVFOR Atalanta e a navegação mercante em trânsito no Oceano Índico Ocidental, fornecendo-lhes o apoio necessário para garantir a sua segurança. Conduzia, de igual modo, uma avaliação de risco diária dos navios civis em trânsito pela região (desde que devidamente registados) que lhe permitia identificar os mais vulneráveis e coordenar os arranjos de proteção apropriados, de modo a que fossem empenhados os meios necessários das forças navais aí presentes.

O esforço comum para conter o fenómeno da pirataria marítima na região do Corno de África levou à elaboração de um manual com a identificação de práticas a serem adotadas pela navegação mercante em trânsito pelos espaços marítimos envolventes. O manual ficou conhecido como *Best Management Practices* e a primeira edição foi publicada em fevereiro de 2009, tendo agregado a contribuição de inúmeros representantes da indústria marítima. No mesmo ano, em agosto, ocorreu a primeira revisão do documento que contou com o apoio tanto do IMB quanto do MSCHOA e do UKMTO. Depois disso, outras

atualizações se sucederam, sendo que a quarta versão foi promulgada em agosto de 2011 e manteve-se em vigor até junho de 2018.

O resultado da implementação da estrutura supra pode ser observado em duas áreas distintas: a primeira relacionada com a atuação concreta dos meios do poder militar no mar, em ações de disrupção de ataques de grupos piratas, em curso ou em preparação; a segunda relativa à implementação de medidas de autoproteção da navegação mercante em trânsito pela região. Relativamente à primeira, a existência de *maritime reporting centres* para apoio do IM, no mar, disponibilizando-lhe informação operacional de relevo, foi crucial na elaboração das subsequentes decisões de emprego dos meios, com os resultados significativos alcançados até 2014, os quais já antes foram referidos. Em relação à segunda, a implementação de medidas de autoproteção da navegação mercante em trânsito pela região influenciou negativamente a ação dos grupos de ataque piratas e beneficiou, em sentido contrário, a segurança da navegação mercante. No período de 2008 a 2014, 473 navios civis lograram escapar dos grupos de piratas nos espaços marítimos do Corno de África, em resultado da adoção correta das medidas previstas nas *Best Management Practices*.

Abordou-se de igual modo a implementação de projetos de cooperação e programas de capacitação, tanto marítima quanto de estruturas do poder somali, como forma de combater as causas do fenómeno em terra.

Depois de um processo de securitização da pirataria somali bem-sucedido, que levou ao emprego do IM como medida excecional para fazer face a uma ameaça existencial, a região entrou, no início de 2009, num processo de dessecuritização que permitiu o regresso ao nível político e a subsequente tomada de medidas relacionadas com a implementação de mecanismos de cooperação e capacitação internacionais.

O primeiro, o *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*, foi estabelecido em janeiro de 2009 para facilitar a discussão e coordenação de ações entre Estados e organizações regionais e internacionais para reprimir a pirataria na costa da Somália. Foram identificadas áreas de intervenção que deram origem ao estabelecimento de grupos de trabalho que se dividiram desde atividades relacionadas com a cooperação militar e partilha de informação, questões legais, ligação com a indústria marítima, esforços diplomáticos e informação pública, até ao rastreio de fluxos financeiros ilícitos.

Em termos de resultados concretos, não é fácil quantificar o contributo do *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* no controlo da pirataria

somali que se verificou nos anos 2013/2014. Há, no entanto, um entendimento comum, partilhado por diversos autores – como Henk Swarttouw, Donna Hopkins ou Marcus Houben – de que este grupo de contacto havia demonstrado eficácia na sua ação e tinha, por conseguinte, contribuído para o sucesso coletivo alcançado. Importa sublinhar, em concreto, o papel relevante por si desenvolvido no SHADE, que viria a ser determinante na cooperação entre os inúmeros meios do poder militar no mar em missão na região e a sua ligação à comunidade marítima. Podemos afirmar, por conseguinte, que a coordenação operacional, bem-sucedida, de meios do IM, foi um dos grandes contributos do *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* para o controlo do fenómeno.

O segundo projeto foi o *Djibouti Code of Conduct*. A sua origem remete para o facto de diversos Estados – sobretudo do Oceano Índico Ocidental – terem evidenciado preocupação com o incremento de atos de pirataria e de assalto armado no mar contra navios nos espaços marítimos daquela região e os graves perigos daí decorrentes, em particular durante 2008. Concluíram que seria necessário implementar uma abordagem abrangente para lidar com a pobreza extrema e a instabilidade que se sentia em terra – já que estas eram condições propícias ao desenvolvimento da pirataria – e que deviam existir, de igual modo, estratégias para uma conservação ambiental eficaz e adequada gestão da pesca. E para isso decidiram edificar o Código de Conduta do Djibouti.

Este código previa a partilha de informações através de centros e pontos focais nacionais, tendo sido implementada uma arquitetura que muito facilitou essa tarefa. Foram consideradas três áreas, cada uma delas com um centro de partilha principal e diversos pontos focais geograficamente localizados nos diferentes países signatários. Essa rede tinha, ainda, ligação aos centros que apoiavam as missões militares no mar e a organizações internacionais, entre as quais a IMO.

O treino foi outra atividade muito relevante desenvolvida, tendo o código sido diretamente responsável por inúmeras ações realizadas em vários países do Oceano Índico Ocidental. As audiências de treino variavam entre funcionários de inúmeras estruturas governamentais até elementos das diversas forças policiais e de segurança existentes, incluindo efetivos de guardas costeiras e mesmo de algumas marinhas.

A nível legal, a intervenção do código centrou-se no apoio à construção dos edifícios jurídicos dos países da região. Para tal levou a cabo diversas ações de formação que abordaram, em concreto, a temática da aplicação das leis contra a pirataria marítima.

Finalmente, o código desenvolveu, com sucesso, ações junto dos Estados signatários para que fossem tomadas medidas que resultassem na obtenção de um MSA suficientemente robusto em todo o Oceano Índico Ocidental, que pudesse traduzir-se na disponibilização de um panorama de superfície consistente a todos os interessados.

Em relação à UE, e no âmbito da PCSD, surgiu, em março de 2010, um novo instrumento – o primeiro tinha sido a EUNAVFOR Atalanta, no final de 2008 – que constou de uma missão militar destinada a contribuir para a formação e treino de militares do exército nacional somali. Essa missão foi designada *EU Training Mission in Somalia* e representou a primeira vez que a PCSD foi usada para fornecer treino militar básico direto. Destinava-se a contribuir para o aumento da proficiência e credibilidade do setor da defesa de modo a permitir que as autoridades somalis assumissem progressivamente as responsabilidades pela segurança do país.

Mais tarde, em julho de 2012, a UE lançou o último instrumento, a *European Union Maritime Capacity Building Mission* (EUCAP Nestor), uma missão civil, destinada a operar em cinco Estados da região: Djibouti, Quénia, Seychelles, Somália e, mais tarde, Tanzânia. O propósito era auxiliar o desenvolvimento de capacidades autossustentáveis que garantissem a boa governança dos espaços marítimos e a subsequente segurança marítima de toda a região. Em 2015 foram desativadas as atividades em todos os Estados onde tinham sido desenvolvidas, exceto na Somália. A sede foi deslocalizada do Djibouti para território somali e em dezembro de 2016 a missão passou a designar-se EUCAP Somália (EUCAP-S).

Em termos de resultados, a EUTM-S desempenhou um papel de relevo na reforma das instituições de segurança somalis, providenciando aconselhamento militar nos níveis político e estratégico e apoiando a construção e sustentação de um sistema de treino militar próprio, adotando um novo conceito – integrado e de pendor multi-clã. As atividades envolveram, anualmente, mais de 500 formandos somalis e 14 formadores (e 2 mentores) provenientes de sete países da UE, entre os quais Portugal.

Relativamente à EUCAP Nestor, desenvolveu a sua ação em estreita cooperação com outros instrumentos da União e com parceiros internacionais para responder de forma eficaz às prioridades da Somália e apoiar a implementação de uma estratégia marítima nacional abrangente no país.

Conclui-se, referindo que em função de um processo de securitização da pirataria com origem na Somália bem-sucedido, foi possível empregar o IM, enquanto meio extraordinário para lidar com aquele fenómeno. Em resultado das medidas implementadas pelo poder militar no mar de organizações internacionais tão relevantes como a NATO, a UE e a CMF, apoiadas por proeminentes estruturas sediadas em terra (designadamente, os diferentes centros de coleta, fusão e partilha de informação, de nível global – IMB/PRC – e regional – NSC, UKMTO e MSCHOA –, o GT1 original do CGPCS – sobretudo na vertente da coordenação das operações marítimas – e a arquitetura promovida pelo DCoC), o fenómeno ficou controlado a partir de 2013, o que permite concluir que o emprego do IM no HoA foi, de facto, eficaz.

Havia, porém, um trabalho que teria necessariamente que ser feito em terra, abordando as causas profundas da pirataria somali, sob pena de ressurgir se as medidas no mar fossem aliviadas (e era percetível que o nível de empenhamento dos meios militares no mar não poderia perpetuar-se no tempo). Neste campo, em concreto, os mecanismos de cooperação e capacitação internacionais que foram objeto de análise no estudo mostraram, de forma clara, a sua relevância nas áreas em que intervieram, para que o trabalho em terra, na abordagem às origens recônditas do fenómeno, tivesse tido, globalmente, o sucesso esperado. E o facto é que a presença de meios do poder militar no mar no Corno de África foi francamente reduzida, mas praticamente não tem sido registada atividade de pirataria na região desde 2014.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADB. (2010). *African Development Report 2010*. Oxford University Press. Retirado de https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African%20Development%20Report%202010.pdf

Adetunji, J. (2009). *Hijacked Saudi oil tanker Sirius Star on the move*. The Guardian. Retirado de https://www.theguardian.com/world/2009/jan/09/somalia-pirates-supertanker-ransom

Altafin, C. (2014). The Threat of Contemporary Piracy and the Role of the International Community. Rome: Istituto Affari Internazionali.

Resolução da Assembleia da República nº 60-B/97, de 14 de outubro (1997). *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*. Lisboa, Portugal: Diário da República n.º 238/1997, Série I-A, de 14 de outubro.

Aventar. (2012). *Corsários da Barbária*. Retirado de https://aventar.eu//2012/02/05/corsarios-mouros/

Bailey, R., & Wellesley, L. (2017). *Chokepoints and Vulnerabilities in Global Food Trade*. London: Chatham House. The Royal Institute of International Affairs.

Baldwin, D. A. (1997). The concept of security. *Review of International Studies 23*, 5-26.

Balzacq, T. (2005). The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. *European Journal of International Relations,* 171-201.

Balzacq, T., Léonard, S., & Ruzicka, J. (2016). 'Securitization' revisited: theory and cases. *International Relations Vol. 30(4)*, 494-531.

Baruah, D. M. (2013). NATO. Em P. Lewis (Ed.), *Mapping Counter Piracy Actors,* (pp.19-27). Bristol: e-International Relations.

BBC. (2002). *Somali pirates 'demand $1m for ship'*. BBC News. Retirado de http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/2187862.stm

BBC. (2005a). *Somali aid suspended after hijack*. BBC News. Retirado de http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4649825.stm

BBC. (2005b). *Somalia's dangerous waters*. BBC News. Retirado de http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4283396.stm

BBC. (2005c). *Cruise ship repels Somali pirates*. BBC News. Retirado de http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4409662.stm

BBC. (2008). *Somali pirates living the high life*. BBC News. Retirado de http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7650415.stm

Booth, K. (2007). *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Booth, R. (2005). *Seamen call for UN piracy taskforce*. The Guardian. Retirado de https://www.theguardian.com/uk/2005/nov/07/world.travelnews

Bowcott, O. (2003). *Send warships to fight pirates, urges union*. The Guardian. Retirado de https://www.theguardian.com/world/2003/jun/23/military.uk

Bridger, J. M. (2013). Safe Seas at What Price? The Costs, Benefits and Future of NATO's Operation Ocean Shield. *Research Division - NATO Defense College, Rome, 95, September*, 1-8.

Bueger, C. (2014). Experimental governance: can the lessons of the CGPCS be transferred to other policy fields? Em T. Tardy (Ed.), *Fighting piracy off the coast of Somalia: lessons learned from the Contact Group* (pp. 78-85). Paris: EU Institute for Security Studies.

Bueger, C. (2015). What is maritime security? *Marine Policy 53*, 159-164.

Bueger, C. (2017). Effective maritime domain awareness in the Western Indian Ocean. *Institute for Security Studies. Policy Brief 104*.

Bueger, C., & Edmunds, T. (2017). International Affairs 93: 6. *Beyond seablindness: a new agenda for maritime security studies*, 1293-1311.

Buzan, B. (1983). *People, States & Fear*. Brighton: Wheatsheaf Books Ltd.

Buzan, B., & Wæver, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Buzan, B., Waever, O., & Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc.

CGPCS. (2009). First Plenary. Communiqué. New York: The Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia.

Chalk, P. (2009). Maritime Piracy. Reasons, Dangers and Solutions. Arlington: RAND Corporation.

Chalk, P., Smallman, L., & Burger, N. (2009). *Notes from a RAND Workshop to Discuss the Best Approaches for Dealing with Piracy in the 21st Century*. RAND Corporation. Retirado de https://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CF269.html

Chul, H. (2014). Working with the private sector. Em T. Tardy (Ed.), *Fighting piracy off the coast of Somalia: lessons learned from the Contact Group*, (pp. 41-45). Paris: EU Institute for Security Studies.

CMF. (2011). *CMF host 22ND SHADE meeting*. Retirado de https://combinedmaritimeforces.com/2011/12/23/cmf-host-22nd-shade-meeting/

CMF. (2018). *Combined Maritime Forces - Overview*. Retirado de https://combinedmaritimeforces.com/wp-content/uploads/2018/08/20180806-cmf-overview-trifold_update_final.pdf

CMF. (2020). *Combined Maritime Forces*. Retirado de https://combinedmaritimeforces.com/

CMF. (2021). *Maritime Security Transit Corridor*. Retirado de https://combinedmaritimeforces.com/maritime-security-transit-corridor-mstc/

Corbett, J. S. (1918). *Some Principles of Maritime Strategy*. Longmans, Green and CO. Retirado de https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uva.x000961021&view=1up&seq=87

Council of the European Union. (2008). Joint Action 2008/851/CFSP. Brussels: Official Journal of The European Union L 301/33.

Council of the European Union. (2009). Joint Action 2009/907/CFSP. Brussels: Official Journal of The European Union L 322/27.

Council of the European Union. (2010a). Council Decision 2010/197/CFSP of 31 March 2010 on the launch of a European Union military mission to contribute to the training of Somali security. Brussels: Official Journal of The European Union L 87/33.

Council of the European Union. (2010b). *Annual report from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament on the main aspects and basic choices of the CFSP*. Brussels.

Council of the European Union. (2011a). *Main aspects and basis choices of the CFSP - 2010 - Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament*. Brussels.

Council of the European Union. (2011b). *3124th Foreign Affairs Council meeting - Council conclusions on the Horn of Africa*. Brussels.

Council of the European Union. (2012a). Council Conclusions on the Activation of the Operations Centre for the Horn of Africa. Brussels.

Council of the European Union. (2012b). Council Decision 2012/389/CFSP of 16 July 2012 on the European Union Mission on Regional Maritime Capacity Building in the Horn of Africa (EUCAP NESTOR). Brussels: Official Journal of The European Union L 187/41.

Council of the European Union. (2012c). *Main aspects and basis choices of the CFSP - 2011 - Annual report from the High Representative of the*

European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament. Brussels.

Council of the European Union. (2013). *Main aspects and basis choices of the CFSP - 2012 - Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament*. Brussels.

Council of the European Union. (2014a). *European Union Maritime Security Strategy*. European Commission. Retirado de http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT

Council of the European Union. (2014b). Joint Action 2014/827/CFSP. Brussels: Official Journal of The European Union L 335/19.

Council of the European Union. (2014c). *Main aspects and basic choices of the CFSP - 2013 - Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament*. Brussels.

Council of the European Union. (2015). *Main aspects and basic choices of the CFSP - 2014 - Draft Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament*. Brussels.

Council of the European Union. (2016). *CFSP Report - Our priorities in 2016*. Brussels.

CRS. (2009). *Piracy off the Horn of Africa - Report for Congress*. Washington: Congressional Research Service.

CRS. (2011). *Piracy off the Horn of Africa - Report for Congress*. US Congress. Washington: Congressional Research Service.

CTF 53. (2009). Apresentação oral do CTF 53 ao oficial de ligação português sobre capacidades logísticas, em 20 de abril. Bahrein.

Der Spiegel. (2009). *Terror on the High Seas: Somali Pirates Form Unholy Alliance with Islamists*. Der Spiegel International. Retirado de https://www.spiegel.de/international/world/terror-on-the-high-seas-somali-pirates-form-unholy-alliance-with-islamists-a-620027.html

DGRM. (2017). *Ecossistemas da Plataforma Continental - Scientific Figure on ResearchGate*. Retirado de https://www.researchgate.net/figure/Plataforma-continental-juridica-cedida-por-Paulo-Neves-Coelho-e-Marta-Chantal-Ribeiro_fig21_320673441

EEAS. (2012). *EU Maritime Security Operations (MSO) Concept*. Retirado de http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8592-2012-INIT/EN/PDF

EEAS. (2018). *The Common Security and Defence Policy (CSDP)*. Retirado de https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/431/common-security-and-defence-policy-csdp_en

Ehrhart, H.-G., & Petretto, K. (2012). *The EU and Somalia: Counter-Piracy and the Question of a Comprehensive Approach*. Oceans Beyond Piracy. Retirado de http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/Ehrhart_Petretto_EUandSomalia_2012_fin.pdf

EIA. (2017). *World Oil Transit Chokepoints*. US Energy Information Administration. Retirado de https://www.eia.gov/international/content/analysis/special_topics/World_Oil_Transit_Chokepoints/wotc.pdf

EU. (2018). *Critical Maritime Routes*. Retirado de https://criticalmaritimeroutes.eu/mission/

EU NAVAL Force - Somalia. (2020). *Key Facts and Figures*. Retirado de https://eunavfor.eu/key-facts-and-figures/

EUCAP. (2018). *European Union Capacity Building Mission*. Retirado de https://www.eucap-som.eu/fact-sheet/

EUCAP Nestor. (2014a). *EUCAP Nestor - Fact Sheet updated fev 2014*. Retirado de https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede010414factsheeteucapnestor_/sede010414factsheeteucapnestor_en.pdf

EUCAP Nestor. (2014b). *EUCAP Nestor - Fact Sheet updated out 2014*. Retirado de https://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/documents/factsheet_eucap_nestor_en.pdf

EUMSS. (2021). *EU Maritime Security Strategy - Factsheet: Horn of Africa-Red Sea*. Retirado de https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/eumss-factsheet-hoared-sea_en.pdf

EUNAVFOR. (2009). *EU NAVFOR teamwork again: suspected pirates stopped in Gulf of Aden*. Retirado de https://eunavfor.eu/eu-navfor-teamwork-again-suspected-pirates-stopped-in-gulf-of-aden/

EUNAVFOR. (2011). *BMP 4 - Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy*. Retirado de https://eunavfor.eu/wp-content/uploads/2013/01/bmp4-low-res_sept_5_20111.pdf

EUTM. (2018). *European Union Military Training Mission*. Retirado de https://www.eutm-somalia.eu/documents/

EUTM. (2019). *European Union Training Mission - Somalia*. *European Union External Action*. Retirado de: https://www.eutm-somalia.eu/wp-content/uploads/2019/08/FACTSHEET-2019_G.B.-DE-SIO.pdf

Feldt, L., Roell, P., & Thiele, R. (2013). Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach. *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*, 1-25.

Freire, M. R. (2015). A escola de Copenhaga em perspetiva. *Em Segurança, Liberdade e Política* (pp. 33-42). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Gaas, M. H. (2014). A Somali perspective on the Contact Group. Em T. Tardy (Ed.), *Fighting piracy off the coast of Somalia: lessons learned from the Contact Group*, (pp. 71-77). Paris: EU Institute for Security Studies.

Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.

GARD. (2012). Piracy - *NATO Shipping Centre: information for owners and operators*. Retirado de https://www.gard.no/web/news/article?p_document_id=20651177

Germond, B. (2015a). The geopolitical dimension of maritime security. *Marine Policy, 54*, 137-142.

Germond, B. (2015b). *The Maritime Dimension of European Security. Seapower and the European Union*. Hampshire: Palgrave Mcmillian.

Gilpin, R. (2009). *Counting the Costs of Somali Piracy*. United States Institute of Peace. Retirado de https://www.usip.org/publications/2009/07/counting-costs-somali-piracy

Global Security. (2009). *New Counter-Piracy Task Force Established*. Retirado de https://www.globalsecurity.org/military/library/news/2009/01/mil-090108-nns02.htm

Global Security. (2017). *Pirates*. Retirado de https://www.globalsecurity.org/military/world/para/pirates.htm

Gómez, F. I., & Navarro, M. Á. (2013). Analysis of the somali pirate attacks in the Indian Ocean (2005-2011): evolution and modus operandi. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 1*, 216-242.

Gosse, P. (1932). *The History of Piracy*. New York: Longmans, Green and Co.

Helly, D. (2009). EU NAVFOR Somalia. *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, 391-402.

Houben, M. (2014). Operational coordination of naval operations and capacity buil ding. Em T. Tardy (Ed.), *Fighting piracy off the coast of Somalia: lessons learned from the Contact Group* (pp. 28-34). Paris: EU Institute for Security Studies.

House of Commons Transport Committee. (2006). *Piracy - Eighth Report Session 2005-06*. London: The Stationary Office Limited.

Huggins, J., & Madsen, J. V. (2014). The CGPCS: the evolution of multilateralism to multi-stakeholder collaboration. Em T. Tardy (Ed.), *Fighting piracy off the coast of Somalia: lessons learned from the Contact Group* (pp. 18-27). Paris: EU Institute for Security Studies.

Huysmans, J. (1998). Revisiting Copenhagen: Or, On the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe. *European Journal of International Relations 1998 4*, 479-505. doi:10.1177/1354066198004004004

ICC. (2001). *Piracy attacks rise to alarming new levels, ICC report reveals*. International Chamber of Commerce. Retirado de https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/piracy-attacks-rise-to-alarming-new-levels-icc-report-reveals/

ICC. (2002). *International efforts free hijacked ship from armed siege*. International Chamber of Commerce. Retirado de https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/international-efforts-free-hijacked-ship-from-armed-siege/

ICC. (2005a). *Piracy heats up in Somali waters*. International Chamber of Commerce. Retirado de https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/piracy-heats-up-in-somali-waters/

ICC. (2005b). *Piracy increasing on Somali coast*. International Chamber of Commerce. Retirado de https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/piracy-increasing-on-somali-coast/

ICC. (2005c). *ICC appeals for naval protection against pirates*. International Chamber of Commerce. Retirado de https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/icc-appeals-for-naval-protection-against-pirates/

ICC. (2006). *Somali pirates detained by US Navy*. International Chamber of Commerce. Retirado de https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/somali-pirates-detained-by-us-navy/

ICC. (2007a). *IMB piracy report notes decline in piracy*. International Chamber of Commerce. Retirado de https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/imb-piracy-report-notes-decline-in-piracy/

ICC. (2007b). *Piracy attacks spike in Somali waters*. International Chamber of Commerce. Retirado de https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/piracy-attacks-spike-in-somali-waters/

ICC. (2007c). *IMB conference addresses piracy concerns*. International Chamber of Commerce. Retirado de https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/imb-conference-addresses-piracy-concerns/

ICC. (2007d). *Piracy conference urges international intervention to protect shipping off Somalia*. International Chamber of Commerce. Retirado de https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/piracy-conference-urges-international-intervention-to-protect-shipping-off-somalia/

ICC. (2007e). *IMB report cites spike in piracy*. International Chamber of Commerce. Retirado de https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/imb-report-cites-spike-in-piracy/

ICC. (2008a). *Reported piracy incidents rise sharply in 2007*. International Chamber of Commerce. Retirado de https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/reported-piracy-incidents-rise-sharply-in-2007/

ICC. (2008b). *IMB piracy report highlights trouble in African waters*. International Chamber of Commerce. Retirado de https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/imb-piracy-report-highlights-trouble-in-african-waters/

ICC. (2009a). *Somali pirates take two container ships off the east coast of Somalia*. International Chamber of Commerce. Retirado de https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/somali-pirates-take-two-container-ships-off-the-east-coast-of-somalia/

ICC. (2009b). *Unprecedented increase in Somali pirate activity*. International Chamber of Commerce. Retirado de https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/unprecedented-increase-in-somali-pirate-activity/

ICC. (2010a). ICC Recommendations with regard to Piracy in the Indian Ocean. Paris: The International Chamber of Commerce.

ICC. (2010b*). Pirates intensify attacks in new areas, with first Somali hijacking reported in Red Sea*. International Chamber of Commerce. Retirado de https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/pirates-intensify-attacks-in-new-areas-with-first-somali-hijacking-reported-in-red-sea/

ICC. (2011). ICC Call For Action on Piracy. Paris: The International Chamber of Commerce.

ICC. (2020). *International Maritime Bureau*. Retirado de https://www.icc-ccs.org/icc/imb

ICC. (2021). *About us*. International Chamber of Commerce. Retirado de https://iccwbo.org/about-us/

IEGPSC. (2008). *Piracy off the Somali Coast*. International Expert Group on Piracy off the Somali Coast. Nairobi: Workshop commissioned by the Special Representative of the Secretary General of the UN to Somalia. Retirado de http://www.somalilandlaw.com/SomaliaPiracyIntlExpertsreportconsolidated1.pdf

IGAD. (2021). *The Intergovernmental Authority on Development*. Retirado de https://igad.int/about-us

IMB. (2001). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2000*. London: International Chamber of Commerce.

IMB. (2002). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2001*. London: International Chamber of Commerce.

IMB. (2003). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2002*. London: International Chamber of Commerce.

IMB. (2004). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2003*. London: International Chamber of Commerce.

IMB. (2005). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2004*. London: International Chamber of Commerce.

IMB. (2006). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2005*.

London: International Chamber of Commerce.
IMB. (2007). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2006*. London: International Chamber of Commerce.
IMB. (2008). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2007*. London: International Chamber of Commerce.
IMB. (2009). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2008*. London: International Chamber of Commerce.
IMB. (2010). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2009*. London: International Chamber of Commerce.
IMB. (2011). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2010*. London: International Chamber of Commerce.
IMB. (2012). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2011*. London: International Chamber of Commerce.
IMB. (2013). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2012*. London: International Chamber of Commerce.
IMB. (2017). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2016*. London: International Chamber of Commerce.
IMB. (2020). *IMB Piracy Reporting Centre*. International Maritime Bureau. Retirado de https://www.icc-ccs.org/index.php/piracy-reporting-centre
IMO. (1981). *Resolution A.504(XII). Barratry, unlawful seizure of ships and their cargoes and other forms of maritime fraud*. London: International Maritime Organization.
IMO. (1983). *Resolution A.545(13). Measures to prevent acts of piracy and armed robbery against ships*. London: International Maritime Organization.
IMO. (1985). *Resolution A.584(14). Measures to prevent unlawful acts which threaten the safety of ships and the security of their passengers and crews*. London: International Maritime Organization.
IMO. (1991). *Resolution A.683(17). Prevention and supression of acts of piracy and armed robbery against ships*. London: International Maritime Organization.
IMO. (1993). *Resolution A.738(18). Measures to prevent and supress piracy and armed robbery against ships*. London: International Maritime Organization.
IMO. (2001). *Resolution A.922(22). Code of Practice for the Investigations of the Crimes of Piracy and Armed Robbery Against Ships*. London: International Maritime Organization.
IMO. (2005). *Resolution A.979(24). Piracy and Armed Robbery Against Ships*. London: International Maritime Organization.
IMO. (2007). *Resolution A.1002(25). Piracy and Armed Robbery Against Ships in Waters off the Coast of Somalia*. London: International Maritime Organization.

IMO. (2009a). *Resolution A.1025(26). Code of Practice for the Investigation of Crimes of Piracy and Armed Robbery Against Ships*. London: International Maritime Organization.

IMO. (2009b). *Resolution A.1026(26). Piracy and Armed Robbery Against Ships in Waters off the Coast of Somalia*. London: International Maritime Organization.

IMO. (2009c). MSC.1/Circ.1333. London: International Maritime Organization.

IMO. (2009d). MSC.1/Circ.1334. London: International Maritime Organization.

IMO. (2009e). Sub-regional meeting to conclude agreements on maritime security, piracy and armed robbery against ships for States from the Western Indian Ocean, Gulf of Aden and Red Sea areas. London: International Maritime Organization.

IMO. (2010). *Reports on Acts of Piracy and Arned Robbery Against Ships - Annual Report 2009*. London: International Maritime Organization.

IMO. (2014). *New regional structure for counter-piracy code implementation*. International Maritime Organization. Retirado de https://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/18-DCOCmeeting.aspx

IMO. (2015a). MSC.1/Circ.1333/Rev.1. London: International Maritime Organization.

IMO. (2015b). *Djibouti Code of Conduct*. International Maritime Organization. Retirado de https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/DCoC%20Newsletter%20(2015).pdf

IMO. (2019). *The Djibouti Code of Conduct*. International Maritime Organization. Retirado de https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/Content-and-Evolution-of-the-Djibouti-Code-of-Conduct.aspx

IMO. (2020a). *Introduction to IMO*. International Maritime Organization. Retirado de http://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx

IMO. (2020b). *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf*. International Maritime Organization. Retirado de http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/SUA-Treaties.aspx

IMO. (2021a). *Non-Governmental International Organizations which have been granted consultative status with IMO*. International Maritime Organization. Retirado de https://www.imo.org/en/OurWork/ERO/Pages/NGOsInConsultativeStatus.aspx

IMO. (2021b). *Radiocommunications*. International Maritime Organization. Retirado de https://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Pages/RadioCommunications-Default.aspx

IMO. (2021c). *IMO identification number schemes*. International Maritime Organization. Retirado de https://www.imo.org/en/OurWork/MSAS/Pages/IMO-identification-number-scheme.aspx

Industry Report. (2010). *The Maritime Security Market 2010-2020: Piracy, Shipping & Seaports*. Retirado de https://industryreport.wordpress.com/2010/04/15/the-maritime-security-market-2010-2020-piracy-shipping-seaports/

INTERTANKO. (2008a). *Pirates in Somalia Threaten Lives of Seafarers and the Security of the World Trade*. Retirado de https://intertanko.com/news-desk/press-releases/pressreleasearticle/pirates-in-somalia-threaten-lives-of-seafarers-and-the-security-of-world-trade

INTERTANKO. (2008b). *Open letter to Governments on Criminal Acts of Piracy in the Gulf of Aden*. Retirado de https://intertanko.com/news-desk/press-releases/pressreleasearticle/open-letter-to-governments-on-criminal-acts-of-piracy-in-the-gulf-of-aden

INTERTANKO. (2008c). *Piracy prompts tanker diversions*. Retirado de https://intertanko.com/news-desk/press-releases/pressreleasearticle/piracy-prompts-tanker-diversions

INTERTANKO. (2009). *Protecting ships against armed pirates – INTERTANKO position*. Retirado de https://intertanko.com/news-desk/press-releases/pressreleasearticle/protecting-ships-against-armed-pirates-intertanko-position

Japan P&I Club. (2009). *Best Management Practices to Deter Piracy in the Gulf of Aden and off the Coast of Somalia*. Retirado de https://www.piclub.or.jp/wp-content/uploads/2009/08/1623.pdf

Jones, S., & McGreal, C. (2009). *Somali pirates release Ukrainian arms ship*. The Guardian. Retirado de: https://www.theguardian.com/world/2009/feb/05/somali-pirates-free-military-ship

Joubert, L. (2020). *What We Know About Piracy*. Broomfield: One Earth Future Foundation. Retirado de http://www.safeseas.net/wp-content/uploads/2020/05/What-We-Know-About-Piracy.pdf

Kaldor, M., Martin, M., & Selchow, S. (2007). Human Security: A New Strategic Narrative for Europe. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)*, . 83(2), 273-288.

Klein, N. (2011). *Maritime Security and The Law of The Sea*. New York: Oxford University Press .

Koch, C. (2009). *International Piracy on the High Seas*. Washington: World Shipping Council.

Kolodziej, E. A. (2005). *Security and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Konstam, A. (2010). *The World Atlas of Pirates*. Guilford, Connecticut: The Lyons Press.

Kraska, J. (2011a). *Contemporary Maritime Piracy. International Law, Strategy and Diplomacy at Sea*. Santa Barbara, California: Praeger.

Kraska, J. (2011b). *Maritime Power and The Law of the Sea*. New York: Oxford University Press.

Kraska, J., & Pedrozzo, R. (2013). *International Maritime Security Law*. Leiden. Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Kraska, J., & Wilson, B. (2009). Combating pirates of the Gulf of Aden: The Djibouti Code and the Somali Coast Guard. *Ocean & Coastal Management,* 1-5. doi:10.1016/j.ocecoaman.2009.07.002

Krause, K., & Williams, M. C. (2007). Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods. Em B. B. Hansen (Ed.), *International Security. Volume III - Widening Security,* (pp. 135-165). London: SAGE Publications Ltd.

Lang, J. (2011). *Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia*. United Nations. Retirado de https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Somalia%20S%202011%2030.pdf

Lennox, P. (2008). Contemporary Piracy off the Horn of Africa. Calgary: Centre for Military and Strategic Studies - University of Calgary.

Liisberg, J. B. (2014). The legal aspects of counter-piracy. Em T. Tardy (Ed.), *Fighting piracy off the coast of Somalia: lessons learned from the Contact Group* (pp. 35-40). Paris: EU Institute for Security Studies.

Lucas, E. R. (2013). Somalia's "Pirate cycle": The Three Phases of Somali Piracy. *Journal of Strategic Security, 6*(1), article 8, 55-63.

Mack, J. (2011). *The sea: a cultural history*. London: Reaktion Books Ltd.

Mahan, A. T. (1987). *The Influence of Sea Power Upon Histroty,* (pp. 1660-1783). Boston: Dover Publications, Inc.

Maresca, G. (2014). Fighting piracy along the money trail. Em T. Tardy (Ed.), *Fighting piracy off the coast of Somalia: lessons learned from the Contact Group* (pp. 55-62). Paris: EU Institute for Security Studies.

Marine Insight. (2019). *What is Maritime Mobile Service Identity?* Retirado de https://www.marineinsight.com/marine-navigation/what-is-maritime-mobile-service-identity/

Marine Insight. (2021). *Automatic Identification System (AIS): Integrating and Identifying Marine Communication Channels*. Retirado de https://www.marineinsight.com/marine-navigation/automatic-identification-system-ais-integrating-and-identifying-marine-communication-channels/

Maritime Cyprus. (2015). *Anti-Piracy update: Updated chart for HRA available to download*. Retirado de https://www.maritimecyprus.com/2015/12/18/anti-piracy-update-updated-chart-for-hra-available-to-download/

McDonald, M. (2008). Securitization and the Construction of Security. *European Journal of International Relations*, 563-587.

McKenzie, D. (2008). *No way to stop us, pirate leader says*. CNN. Retirado de http://edition.cnn.com/2008/WORLD/africa/12/01/pirate.interview/index.html

McLeod, M. R., & Wardrop, W. M. (2015). 32nd International Symposium of Military Operational Research. *Operational Analysis at Combined Maritime Forces*. Birmingham.

Mcsweeney, B. (1996). Identity and security: Buzan and the Copenhagen school. *Review of International Studies, 22*, 81-93.

Mcsweeney, B. (2004). *Security, Identity and Interests. A Sociology of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Michel, J. A. (2010). *President Michel's Speech at the opening of the International Symposium on Piracy*. Office of The President of The Republic of Seychelles. Retirado de http://www.statehouse.gov.sc/speeches/2229/president-michels-speech-at-the-opening-of-the-international-symposium-on-piracy

Military Committee. (2009). MC 376/2. Brussels: North Atlantic Military Committee.

Military Committee. (2015). MC 0376/3. Brussels: North Atlantic Military Committee.

Missiroli, A., & Popowski, M. (2014). Foreword. Em T. Tardy (Ed.), *Fighting piracy off the coast of Somalia: lessons learned from the Contact Group* (pp. 3-4). Paris: EU Institute for Security Studies.

Monitoring Group on Somalia. (2008). *Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1811 (2008)*. Washington: Security Council Committee.

Monitoring Group on Somalia. (2010). *Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1853 (2008)*. Washington: Security Council Committee.

Monitoring Group on Somalia and Eritrea. (2014). *Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea pursuant to Security Council resolution 2111 (2013):* Somalia. New York: United Nations.

MSCHOA. (2021). *About MSCHOA*. Retirado de https://on-shore.mschoa.org/

National Security Council. (2008). Countering Piracy Off the Horn of Africa: Partnership & Action Plan. Washington.

NATO. (2000). BI-SC NATO Shipping Cooperation Policy. Mons: Supreme Allied Commander Europe.

NATO. (2006). ATP-2(B), *volume ii, Naval co-operation and guidance for shipping manual (ncags) guide to owners, operators, masters and officers*. Brussels: Nato Standardization Agency.

NATO. (2008a). *Final communiqué - Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers held at NATO Headquarters, Brussels*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_46247.htm?selectedLocale=en

NATO. (2008b). *NATO hands over counter-piracy operation to EU*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/SID-33656733-17FF167B/natolive/news_46915.htm?selectedLocale=en

NATO. (2009a). *NATO resumes counter-piracy mission*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/SID-33656733-17FF167B/natolive/news_52016.htm?selectedLocale=en

NATO. (2009b). *NATO Task Force foils hostile pirates*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/SID-33656733-17FF167B/natolive/news_53310.htm?selectedLocale=en

NATO. (2009c). *NATO extends counter-piracy mission*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/SID-33656733-17FF167B/natolive/news_53420.htm?selectedLocale=en

NATO. (2009d). *NATO counter-piracy mission continues with enhanced mandate*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_56991.htm?selectedLocale=en

NATO. (2009e). *NATO's Standing Maritime Group 2 takes over counter piracy mission*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_56035.htm?selectedLocale=en

NATO. (2010). *Dutch submarine to help NATO combat piracy off Somali coast*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_64706.htm?selectedLocale=en

NATO (Realizador). (2010). *NATO Chronicles - Horn of Africa: The Pirate Menace* [Filme]. Belgium.

NATO. (2011). *Alliance Maritime Strategy*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm

NATO. (2014a). *Operation Ocean Shield*. Retirado de https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_topics/141202a-Factsheet-OceanShield-en.pdf

NATO. (2014b). *NATO Counter-Piracy forces conduct maritime law enforcement tarining of somali policemen*. Retirado de https://mc.nato.int/media-centre/news/2014/nato-counterpiracy-forces-conduct-maritime-law-enforcement-training-of-somali-policemen

NATO. (2014c). *NATO Counter-Piracy force conducts public health education off the Coast of Somalia*. Retirado de https://mc.nato.int/media-centre/news/2014/nato-counterpiracy-force-conducts-public-health-education-off-the-coast-of-somalia

NATO. (2014d). *NATO continues training of somali port police*. Retirado de https://mc.nato.int/media-centre/news/2014/nato-continues-training-of-somali-port-police

NATO. (2015). *The Secretary General's Annual Report 2014*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_116854.htm?selectedLocale=en

NATO. (2016a). *Counter-Piracy Operations*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48815.htm

NATO. (2016b). Allied Joint Doctrine for Maritime Operations. Brussels: NATO Standardization Office.

NATO. (2017). *Allied Joint Doctrine*. Retirado de https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/860502/doctrine_nato_allied_joint_doctrine_ajp_01.pdf

NATO. (2019). *Istanbul Cooperation Initiative (ICI)*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_58787.htm?

NATO Parliamentary Assembly. (2009). *The Growing Threat of Piracy to Regional and Global Security*. Brussels.

NATO Parliamentary Assembly. (2012). *The Challenge of Piracy: International Response and NATO'S Role*. Brussels.

NMDACO. (2007). *National Concept of Operations for Maritime Domain Awareness*. (U. N. Office, Ed.) Retirado de https://nmio.ise.gov/Portals/16/Docs/071213mdaconops.pdf?ver=2015-12-04-123515-657

NRP *Corte-Real*. (2009). Briefing de missão realizado no Estado-Maior-General das Forças Armadas sobre a participação do NRP Corte-Real na Operação Allied Protector, em 16 de outubro. Lisboa.

NSC. (2013). The NATO shipping centre (nsc) strategic vision. Northwood.

NSC. (2015). Apresentação oral feita pelo commander Hallvard Flesland ao Military Committee Working Group sobre a publicação MC 376/3 - NCAGS, em 30 de junho de 2015. Northwood.

Nye, J. (2000). *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História* (3ª ed.). (I. Person Education, Ed.) Lisboa: Gradiva Publicações, S.A.

OBP. (2010a). *The Economic Cost of Maritime Piracy - 2010*. Broomfield: One Earth Future Foundation.

OBP. (2010b). *The Human Cost of Somali Piracy - 2010*. Broomfield: One Earth Future Foundation.

OBP. (2011a). *The Economic Cost of Somali Piracy - 2011*. Broomfield: One Earth Future Foundation.

OBP. (2011b). *The Human Cost of Somali Piracy - 2011*. Broomfield: One Earth Future Foundation.

OBP. (2012a). *The Economic Cost of Somali Piracy - 2012*. Broomfield: One Earth Future Foundation.

OBP. (2012b). *The Human Cost of Somali Piracy - 2012*. Broomfield: One Earth Future Foundation.

OBP. (2018). *Evolution of Piracy: Historical Piracy*. Oceans Beyond Piracy. Retirado de http://oceansbeyond.org/sites/default/files/attachments/Historical%20PI

Paige, R. (2013). The European Union as a Counter-Piracy Actor. Em P. Lewis (Ed.), *Mapping Counter Piracy Actors,* (pp. 9-17). Bristol: e-International Relations.

Parsonage, N. (2010). *UKMTO Dubai*. Retirado de https://www.powershow.com/view1/25bddf-ZDc1Z/UKMTO_powerpoint_ppt_presentation#google_vignette

Piracy Studies. (2015). *The research portal for the study of maritime security and ocean governance*. Retirado de http://piracy-studies.org

Popescu, A. C. (2016). Control of Key Maritime Straits - China's Global Strategic Objetive. *Supplement Geostrategic Pulse, issue nº 225*, 3-22.

Pozo, F. d., Dymock, A., Feldt, L., Hebrard, P., & di Monteforte, F. S. (2010). *Maritime Surveillance in Support of CSDP. The Wise Pen Team Final Report to EDA Steering Board*.

President of the Security Council. (2005a). *Statement by the President of the Security Council. S/PRST/2005/32*. New York: United Nations Security Council.

President of the Security Council. (2005b). *Statement by the President of the Security Council. S/PRST/2005/54*. New York: United Nations Security Council.

President of the Security Council. (2006). *Statement by the President of the Security Council. S/PRST/2006/11*. New York: United Nations Security Council.

Puchala, D. J. (2005). Of Pirates and Terrorists: What Experience and History Teach. *Contemporary Security Policy, Vol. 26, Nº1*, 1-24.

Reuters. (2008). *France, US, UK draft Somalia piracy resolution*. Reuters. Retirado de https://www.reuters.com/article/idUSN22343947

Rice, C. (2008). *Combating the Scourge of Piracy*. Retirado de https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2008/12/113269.htm

Riddervolt, M. (2011). Finally flexing its muscles? Atalanta – The European Union's naval military operation against piracy. *European Security Vol. 20, No. 3,* 385-404.

Ripert, J. M. (2008). *Stake out by Ambassador Jean-Maurice Ripert, Permanent representative of France to the UN*. Retirado de https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Stake_out_by_Ambassador_Jean-Maurice_Ripert.pdf

Rothschild, E. (2007). What is Security? Em B. B. Hensen (Ed.), *International Security. Volume III - Widening Security* (pp. 1-34). London: SAGE Publications Ltd.

Safety4Sea. (2012). *UKHO has published chart Q6099 Anti-Piracy Planning Chart*. Retirado de https://safety4sea.com/ukho-admiralty-maritime-security-planning-charts/

Safety4sea. (2020). *Do you know what a Ship Security Alert System is?* Retirado de https://safety4sea.com/cm-do-you-know-what-a-ship-security-alert-system-is/

Schuler, M. (2008). *NATO Shipping Centre's Somalia Piracy Update*. Retirado de https://gcaptain.com/nato-shipping-centres-somalia-piracy-update/

Shipowners. (2009). *Best Management Practices to Deter Piracy in the Gulf od Aden and off the Coast of Somalia (version 2 - August 2009)*. Retirado de https://www.shipownersclub.com/media/august-2009-best-management-practices-to-deter-piracy-in-the-gulf-of-aden-and-off-coast-of-somalia.pdf

Silva, J. F. (2017). Os mares como espaços económicos e de segurança. *Em Espaços económicos e espaços de segurança* (pp. 199-225). Lisboa: Observare - Observatório de Relações Exteriores. UAL. Retirado de https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/3037/4/Espac%cc%a7os%20econo%cc%81micos%20e%20espac%cc%a7os%20de%20seguranc%cc%a7a.pdf

Sloggett, D. (2014). *The Anarchic Sea: Maritime security in the Twenty-First Century* (First Indian Edition ed.). New Delhi: Pentagon Press.

Souza, P. d. (1999). *Piracy in the Graeco-Roman World*. Cambridge: Cambridge University Press.

Steinberg, P. E. (2001). *The Social Construction of the Ocean*. Cambridge: Cambridge Universisty Press.

Stratfor. (2016). *A New Waves of Maritime Threats*. Stratfor worldview. Retirado de https://worldview.stratfor.com/article/new-wave-maritime-threats

Swarttouw, H., & Hopkins, D. L. (2014). The Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia : genesis, rational e and objectives. Em T. Tardy (Ed.), *Fighting piracy off the coast of Somalia: lessons learned from the Contact Group* (pp.11-17). Paris: EU Institute for Security Studies.

Tardy, T. (2014). Introduction. Em T. Tardy (Ed.), *Fighting piracy off the coast of Somalia: lessons learned from the Contact Group* (pp. 7-10). Paris: EU Institute for Security Studies.

Till, G. (1984). *Maritime Strategy and the Nuclear Age* (Second ed.). London: Macmillan Academic and Professional Ltd.

Till, G. (1994). Maritime strategy and the twenty-first century, 17:1. *Journal of Strategic Studies*, 176-199.

Till, G. (2009). *Seapower*. A Guide for the Twenty-First Century (Second ed.). New York: Routledge.

Treves, T. (2008). *United Nations Convention on the Law of the Sea*. United Nations. Retirado de de https://legal.un.org/avl/pdf/ha/uncls/uncls_e.pdf

Tristam, P. (2019). *Understanding the Barbary Pirates*. Thougth Co. Retirado de https://www.thoughtco.com/who-were-the-barbary-pirates-2352842

UKHO. (2021). *Admiralty Maritime Security Charts*. Retirado de https://www.admiralty.co.uk/charts/planning-charts/maritime-security-charts

UKMTO. (2008a). *UKMTO - Operational Summary*. Retirado de https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.lmalloyds.com%2FCMDownload.aspx%3FContentKey%3D9359bbe7-391b-4dea-9e30-ac786179d5b6%26ContentItemKey%3D7cb5bc08-0a64-4a9b-9c0a-9c090f5092f7

UKMTO. (2008b). *UKMTO - Area of Operations*. Retirado de https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.lmalloyds.com%2FCMDownload.aspx%3FContentKey%3D14dd22dd-6a6e-48f6-95b1-0dec3e17a203%26ContentItemKey%3D7f955f70-1d0c-45c5-bebb-804cf67c390f

UKMTO. (2021). *UKMTO Organization*. Retirado de https://www.ukmto.org/indian-ocean

UN. (2005). *Convention on the High Seas 1958*. United Nations. Retirado de https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/conventions/8_1_1958_high_seas.pdf&lang=EF

UN. (2008). 1958 *Geneva Conventions on The Law of The Sea*. United Nations Audiovisual Library of International Law:. Retirado de https://legal.un.org/avl/ha/gclos/gclos.html

UN. (2017). *League of Nations Codification Conference*. United Nations - International Law Commission. Retirado de https://legal.un.org/ilc/league.shtml

UN. (2020). *Second United Nations Conference on the Law of the Sea*. United Nations - Diplomatic Conferences. Retirado de https://legal.un.org/diplomaticconferences/1960_los/

UN General Assembly. (2005). Resolution adopted by the General Assembly A/RES/61/222. New York: United Nations.

UNODC. (2010). *The Globalizations of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

UNPOS. (2008). *Djibuti Agreement*. United Nations Political Office for Somalia. Retirado de https://unpos.unmissions.org/sites/default/files/080818%20-%20Djibouti%20Agreement_0.pdf

UNSC. (2001). United Nations Security Council Resolution 1373 (S/RES/1373/2001). New York: United Nations Security Council.

UNSC. (2008a). United Nations Security Council Resolution 1801 (S/RES/1801/2008). New York: United Nations Security Council.

UNSC. (2008b). United Nations Security Council Resolution 1814 (S/RES/1814/2008). New York: United Nations Security Council.

UNSC. (2008c). United Nations Security Council Resolution 1816 (S/RES/1816/2008). New York: United Nations Security Council.

UNSC. (2008d). United Nations Security Council Resolution 1838 (S/RES/1838/2008). New York: United Nations Security Council.

UNSC. (2008e). United Nations Security Council Resolution 1846 (S/RES/1846/2008). New York: United Nations Security Council.

UNSC. (2008f). United Nations Security Council Resolution 1851 (S/RES/1851/2008). New York: United Nations Security Council.

UNSC. (2009). United Nations Security Council Resolution 1872 (S/RES/1872 (2009)). New York: United Nations Security Council.

UNSG. (2008). *Oceans and the law of the sea : report of the Secretary-General*. United Nations - General Assembly. Retirado de https://www.refworld.org/docid/48da24e72.html

Vuori, J. A. (2008). Illocutionary Logic and Strands of Securitization: Applying the Theory of Securitization to the Study of Non-Democratic Political Orders. *European Journal of International Relations*, 65-99.

Wæver, O. (1995). Securitization and desecuritazion. Em R. D. Lipschutz, *On Security*. Nova Iorque: Columbia University Press.

Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Berkeley, California, USA: Addison-Wesley Publishing Company.

West of England. (2010). *Best Management Practice 3 - Piracy off the Coast of Somalia and Arabian Sea Area*. Retirado de https://www.westpandi.com/globalassets/news/100630bestmanagementpracticesversion3.pdf

WFP. (2007). *World Food Programme - Annual Report 2007*. Rome: United Nations World Food Programme.

WFP. (2008). *World Food Programme - Annual Report 2008*. Rome: United Nations World Food Programme.

Williams, P. D., & Ali, H. Y. (2020, dezembro). The European Union Training Mission in Somalia: An Assessment. *SIPRI background paper. Stockholm International Peace Research Institute*. Retirado de https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-02/bp_2011_eutm_somalia_3.pdf

CAPA

Composição Gráfica
Tenente-coronel TINF Rui José da Silva Grilo

Sobre Aguarela de
Tenente-general Vitor Manuel Amaral Vieira

A linha editorial Coleção ARES do Instituto Universitário Militar (IUM), tem como política editorial publicar trabalhos científicos de elevado valor, ao nível de doutoramento ou superior, realizados por investigadores do Centro de Estudos e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar (CIDIUM) e que sejam concernentes a temáticas da área das Ciências Militares, Segurança e Defesa.

Neste enquadramento, a obra que é agora levada à estampa, intitulada "Segurança Marítima no Corno de África: O papel do instrumento militar (2008-2016)", resulta da investigação realizada pelo Capitão-de-mar-e-guerra (Reserva) António Gonçalves Alexandre no seu doutoramento em Relações Internacionais, Área de Especialização de Estudos de Segurança e Estratégia, pela Universidade NOVA de Lisboa.