

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

António Manuel Gonçalves Alexandre

Tese de Doutoramento em Relações Internacionais
Especialidade de Estudos de Segurança e Estratégia

Junho, 2022

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

António Manuel Gonçalves Alexandre

Tese de Doutoramento em Relações Internacionais
Especialidade de Estudos de Segurança e Estratégia

Junho, 2022

DECLARAÇÕES

Declaro que esta tese é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O candidato,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'António Pereira', is centered on a light gray rectangular background.

Lisboa, junho de 2022

Declaro que esta tese se encontra em condições de ser apreciado pelo júri a designar.

A orientadora,

Lisboa, junho de 2022

Tese apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Relações Internacionais, área de especialização em Estudos de Segurança e Estratégia, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Teresa Ferreira Rodrigues.

*À memória de meus Pais,
António e Maria dos Anjos*

AGRADECIMENTOS

A realização desta tese de doutoramento foi um projeto pessoal que assumi no final da minha carreira de oficial da Armada. Resultou do gosto que fui adquirindo e consolidando ao longo de muitos anos pelas questões ligadas ao mar, potenciado pela minha participação, enquanto comandante da fragata Corte-Real, numa operação de combate a uma das maiores ameaças à sua segurança, a pirataria marítima somali contemporânea.

Não teria sido possível, no entanto, atingir o propósito que defini sem o apoio inextinguível e incansável da minha orientadora, a Professora Doutora Teresa Rodrigues, que ao longo destes últimos anos me fez manter no rumo certo para chegar a bom porto. Os seus conselhos avisados, as observações pertinentes, o sentido crítico e até as sugestões criteriosas foram uma constante da sua ação que muito influenciaram a minha investigação, a análise subsequente e a escrita da tese. Quero, pois, manifestar à Professora Doutora Teresa Rodrigues a minha enorme gratidão, estima e consideração e afirmar que não podia ter tido melhor orientadora.

O Instituto Universitário Militar assumiu-se como uma referência incontornável no final da minha carreira. Foi um verdadeiro porto de abrigo para as derradeiras tormentas que a vida militar me reservou. Acolheu-me e apoiou-me incondicionalmente e passou a ser a “minha casa”. Agradeço, assim, de modo singelo, ao IUM e a todos os que comigo se cruzaram nesta nobre instituição ao longo dos três magníficos anos em que ali desempenhei funções de docência e coordenador de uma área de ensino.

Uma palavra de profundo reconhecimento a todas as personalidades das diferentes áreas (política, diplomática, militar e académica) que amavelmente acederam em gastar algum do seu precioso tempo comigo e com o exercício de cariz prospetivo proposto, desenvolvido no âmbito da investigação. Bem hajam.

Por fim, mas não por último, quero publicamente reconhecer o grande carinho e cumplicidade, a disponibilidade total e o apoio constante da minha família, da minha mulher Maria João, da minha filha Joana, do meu genro Manuel e dos meus netos Afonso e Francisca. Estiveram sempre comigo em todos os momentos da vida, em particular nestes difíceis e muito exigentes últimos anos. Nunca me faltaram. Sem eles, o caminho seria, seguramente, intransponível. Muito obrigado do fundo do coração.

António Manuel Gonçalves Alexandre

RESUMO

O início do século XXI trouxe uma escalada sem precedentes de atos de pirataria e assalto armado no mar em diferentes áreas geográficas. O Corno de África, em concreto, assistiu a uma progressão quase exponencial deste fenómeno a partir de 2007, o que levou o Conselho de Segurança das Nações Unidas a adotar, ao longo de 2008, diversas resoluções exortando à participação alargada das nações e de organizações internacionais no esforço comum para a sua contenção.

Os atos de pirataria e assalto armado no mar, naquela região, atingiram o seu pico entre 2009 e 2011, tendo-se dado início a um retrocesso acentuado a partir de 2012, assistindo-se, depois disso, à sua estabilização.

O objeto da investigação foca-se na segurança marítima no Corno de África, centra-se no papel desempenhado pelo instrumento militar e cinge-se ao período de 2008 a 2016, por ter sido o espaço temporal que assistiu ao empenhamento de um número mais elevado de meios do poder militar no mar.

Pretende-se com esta investigação analisar as dinâmicas que foram implementadas para fazer face aos atos de pirataria e assalto armado no mar contra navios no Corno de África e de que forma podem ser aplicadas, com sucesso, a outras regiões geográficas onde semelhante fenómeno existe, nomeadamente no Golfo da Guiné.

PALAVRAS-CHAVE: Corno de África, pirataria, segurança marítima, instrumento militar

Maritime Security in the Horn of Africa: the role of the military instrument (2008-2016)

António Manuel Gonçalves Alexandre

ABSTRACT

The beginning of the twenty-first century brought an unprecedented escalation of piracy and armed robbery at sea in different geographical areas. The Horn of Africa witnessed an exponential progression of this phenomenon since 2006, which led the United Nations Security Council to adopt, throughout 2008, several resolutions all of which urged the broad participation of nations and international organizations in the common effort to contain it.

The acts of piracy and armed robbery at sea in that region reached their peak between 2009 and 2011, having started a sharp setback from 2012, which led to their stabilization.

The object of the research is on maritime security in the Horn of Africa, focusing on the role played by the military instrument and covering the period from 2008 to 2016, as it was the timeframe that saw the commitment of a higher number of means of seapower.

The aim of this research is to analyze the dynamics that were implemented to counter piracy and armed robbery at sea against ships in the Horn of Africa, and how they can be successfully applied to other geographical regions where similar phenomenon exists, namely in the Gulf of Guinea.

KEYWORDS: Horn of Africa, piracy, maritime security, military instrument

LISTA DE ABREVIATURAS

ACE - *Allied Command Europe*

ACLANT - *Allied Command Atlantic*

ADB - *African Development Bank*

AM - *Alto Mar*

AMS - *Alliance Maritime Strategy*

AMSC - *Admiralty Maritime Security Charts*

AMISOM - *African Union Mission to Somalia*

AIS - *Automatic Identification System*

APF - *African Peace Facility*

ARS - *Alliance for the Reliberation of Somalia*

ASEAN - *Association of Southeast Asian Nations*

AWACS - *Airborne Warning and Control System*

BBC - *British Broadcasting Corporation*

BIMCO - *Baltic and International Maritime Council*

BMP- *Best Management Practices*

CCG - *Conselho de Cooperação do Golfo*

CCY - *Código de Conduta de Yaoundé*

CEDEAO - *Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental*

CEEAC - *Comunidade Económica dos Estados da África Central*

CEU - *Conselho da União Europeia*

CGG - *Comissão do Golfo da Guiné*

CGPCS - *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*

CIMIC - *Civil-Military Cooperation*

CMF - *Combined Maritime Forces*

CNUDM - Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar

COMUSNAVCENT - *United States Naval Forces Central Command*

CRESMAC - *Regional Centre for Maritime Security in Central Africa*

CRS - *Congress Regional Service*

CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas

CTF - *Combined Task Force*

DCoC - *Djibouti Code of Conduct*

DRTC - *Djibouti Regional Training Centre*

DSC - *Digital Selective Calling*

EC - Escola de Copenhaga

ECDPM - *European Centre for Development Policy Management*

ECHO - *European Community Humanitarian Office*

EDF - *European Development Fund*

EEAS - *European External Action Service*

EIA - *U.S. Energy Information Administration*

EUA - Estados Unidos da América

EUCAP - *European Union Maritime Capacity Building Mission to Somalia*

EU MARSIC - *Enhancing Maritime Security and Safety through Information Sharing and Capacity Building*

EUMC - *European Union Military Committee*

EUMSS - *European Union Maritime Security Strategy*

EUNAVFOR - *European Union Naval Force*

EUNAVFOR OHQ - *European Union Naval Force Operational Headquarters*

EUTM - *European Union Training Mission*

FGS - *Federal German Ship*

FHQ - *Force Headquarters*

GMDSS - *Global Maritime Distress and Safety System*

GMI - *Global Maritime Intelligence*

GMSA - *Global Maritime Situational Awareness*

GISIS - *Global Integrated Shipping Information System*

GoA - *Gulf of Aden*

GoG - *Gulf of Guinea*

GPS - *Global Positioning Satellite*

GT - *Grupo de Trabalho*

HDMS - *His / Her Danish Majesty's Ship*

HF - *High Frequency*

HMAS - *His / Her Majesty's Australian Ship*

HMCS - *His / Her Majesty's Canadian Ship*

HMS - *His / Her Majesty's Ship*

HNLMS - *His / Her Netherlands Majesty's Ship*

HRA - *High Risk Area*

HS - *Hellenic Ship*

ICC - *International Chamber of Commerce*

ICI - *Istanbul Cooperation Initiative*

ICS - *International Chamber of Shipping*

IEGPSC - *International Expert Group on Piracy off the Somali Coast*

IfS - *Instrumento de Estabilidade*

IGAD - *Intergovernmental Authority for Development*

IGADD - *Intergovernmental Authority on Drought and Development*

IM - *Instrumento Militar*

IMB - *International Maritime Bureau*

IMO - *International Maritime Organization*

INTERCARGO - *International Association of Dry Cargo Shipowners*

InterManager - *International Trade Association for the Ship Management Industry*

INTERTANKO - *International Association of Independent Tanker Owners*

IRTC - *Internationally Recommended Transit Corridor*

ISC - *Information Sharing Centre*

ISF - *International Shipping Federation*

ISPS - *International Ship and Port Facility Code*

ITF - *International Transport Workers' Federation*

ITS - *Italian Ship*

IUU - *Illegal, Unreported and Unregulated*

LNG - *Liquefied Natural Gas*

LPG - *Liquefied Petroleum Gas*

MAERSK - *A.P. Moller - Maersk Group*

MARCOM - *Allied Maritime Command*

MARLO - *Maritime Liaison Office*

MARSEC COE - *Turkey's Maritime Security Centre of Excellence*

MC - *Military Committee*

MDA - *Maritime Domain Awareness*

MF - *Medium Frequency*

MMSI - *Maritime Mobile Service Identity*

MOC - *Maritime Operations Centre*

MOWCA - *Maritime Organization for West and Central Africa*

MPRA - *Maritime Patrol and Reconnaissance Aircraft*

MRCC - *Maritime Rescue Coordination Centre*

MSA - *Maritime Situational Awareness*

MSC - *Maritime Safety Committee*

MSCHOA - *Maritime Security Centre - Horn of Africa*

MSTC - *Maritime Security Transit Corridor*

MSO - *Maritime Security Operations*

MT - *Mar Territorial*

MV - *Motor vessel*

NAC - *North Atlantic Council*

NATO - *North Atlantic Treaty Organization*

NCAGS - *Naval Cooperation and Guidance for Shipping*

NMDACO - *National Maritime Domain Awareness Coordination Office*

NMIOTC - *NATO Maritime Interdiction Operational Training Centre*

NRP - *Navio da República Portuguesa*

NSC - *NATO Shipping Centre*

NUMAST - *National Union of Marine, Aviation and Shipping Transport Officers*

OBP - *Oceans Beyond Piracy*

OCHOA - *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*

OE - *Objetivo Específico*

OEF - *One Earth Future*

OG - *Objetivo Geral*

ONU - *Organização das Nações Unidas*

OAP - *Operação Allied Protector*

OOS - *Operação Ocean Shield*

PCASP - *Privately Contracted Armed Security Personnel*

PCSD - *Política Comum de Segurança e Defesa*

PMSC - *Private Maritime Security Companies*

PRC - *Piracy Reporting Centre*

PSC - *Political and Security Committee*

PSO - *Peace Support Operations*

QC - *Questão Central*

QD - *Questão Derivada*

QG - *Quartel-general*

RCC - *Rescue Coordination Center*

ReCAAP - *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia*

RI - *Relações Internacionais*

RMP - *Recognized Maritime Picture*

ROE - *Rules of Engagement*

RPG - *Rocket Propelled Grenade*

RSC - *Regional Security Complex*

SACEUR - *Supreme Allied Commander Europe*

SGNU - *Secretário-geral das Nações Unidas*

SHADE - *Shared Awareness and De-confliction*

SM - *Segurança Marítima*

SNMG - *Standing NATO Maritime Group*

SOLAS - *International Convention for the Safety of Life at Sea*

SPS - *Spanish Navy Ship*

SSA - *Ship Security Assessment*

SSAS - *Ship Security Alert System*

SSP - *Ship Security Plan*

SUA Convention - *Convention for the Suppression of Unlawful Acts of Violence Against the Safety of Maritime Navigation*

TCG - *Türkiye Cumhuriyeti Gemisi* (Navio da República da Turquia, em português)

TF - *Task Force*

TFG - *Transitional Federal Government*

TTP - Técnicas, Táticas e Procedimentos

UA - União Africana

UCI - União das Cortes Islâmicas

UE - União Europeia

UIP - Unidade de Implementação do Projeto

UKHO - *United Kingdom Hydrographic Office*

UKMCC - *United Kingdom Maritime Component Command*

UKMTO - *United Kingdom Maritime Trade Operations*

UNDP - *United Nations Development Programme*

UNODC - *United Nations Office on Drugs and Crime*

UNPOS - *United Nations Political Office for Somalia*

UPDF - *Ugandan People's Defence Forces*

US AFRICOM - *United States Africa Command*

USS - *United States Ship*

VHF - *Very High Frequency*

VRA - *Voluntary Reporting Area*

VRS - *Voluntary Registration Scheme*

WFP - *World Food Programme*

WIO - *Western Indian Ocean*

WSC - *World Shipping Council*

ZC - Zona Contígua

ZEE - Zona Económica Exclusiva

ÍNDICE

Introdução	1
<i>Enquadramento do tema nas Relações Internacionais.....</i>	<i>7</i>
<i>Objeto de estudo e delimitação</i>	<i>13</i>
<i>Objetivos da investigação</i>	<i>14</i>
<i>Formulação do problema</i>	<i>14</i>
<i>Opções e percurso metodológico</i>	<i>15</i>
<i> Raciocínio, estratégia de investigação e desenho de pesquisa</i>	<i>15</i>
<i> Percurso metodológico.....</i>	<i>15</i>
1. Enquadramento teórico e conceptual	21
1.1 Segurança	21
1.1.1 <i>A evolução do conceito de segurança</i>	24
1.1.2 <i>A teoria da securitização.....</i>	28
1.1.3 <i>Segurança marítima.....</i>	32
1.2 A pirataria marítima	37
1.2.1 <i>Fenómeno milenar</i>	39
1.2.2 <i>A pirataria contemporânea.....</i>	42
1.2.3 <i>A pirataria somali.....</i>	47
1.2.3.1 <i>Perfil da pirataria somali</i>	52
1.2.3.2 <i>Impacto da pirataria somali</i>	57
1.3 O instrumento militar	60
1.3.1 <i>Evolução do conceito seapower</i>	61
1.3.2 <i>O seapower nas Relações Internacionais.....</i>	64
1.3.3 <i>Emprego do poder militar no mar.....</i>	67
1.3.3.1 <i>Espectro das operações</i>	68
1.3.3.2 <i>Operações de segurança marítima.....</i>	71
1.3.4 <i>O emprego do poder militar no mar, na região do Corno de África</i>	72
1.3.4.1 <i>A missão da UE</i>	73
1.3.4.2 <i>As operações da NATO</i>	74
1.3.4.3 <i>A ação da Combined Maritime Forces.....</i>	75
1.4 Síntese.....	76

2.	O processo de securitização da pirataria somali.....	78
2.1	<i>A teoria da Escola de Copenhaga aplicada ao estudo da pirataria.....</i>	78
2.2	<i>O papel da International Maritime Organization.....</i>	82
2.3	<i>A ação da indústria marítima</i>	92
2.3.1	<i>No dealbar do século XXI</i>	93
2.3.2	<i>Na afirmação da pirataria somali (2005 a 2007).....</i>	100
2.3.3	<i>Nos anos de ouro da pirataria somali (2008 a 2011).....</i>	107
2.4	<i>A intervenção do Conselho de Segurança das Nações Unidas</i>	116
2.4.1	<i>Resolução 1772</i>	116
2.4.2	<i>Resolução 1801</i>	117
2.4.3	<i>Resolução 1814</i>	118
2.4.4	<i>Resolução 1816</i>	118
2.4.5	<i>Resolução 1838</i>	120
2.4.6	<i>Resolução 1846</i>	121
2.4.7	<i>Resolução 1851</i>	122
2.5	<i>A pirataria somali como problema de segurança internacional</i>	123
2.5.1	<i>A nova agenda de segurança versus a pirataria somali</i>	124
2.5.1.1	<i>Transporte marítimo internacional de energia</i>	124
2.5.1.2	<i>Liberdade de navegação nos espaços marítimos</i>	125
2.5.1.3	<i>Segurança de pessoas</i>	126
2.5.1.4	<i>Segurança ambiental.....</i>	129
2.5.2	<i>A teoria do ato de fala aplicada à pirataria somali</i>	129
2.6	<i>Síntese.....</i>	132
3	As organizações internacionais no combate à pirataria somali.....	134
3.1	<i>A coordenação dos meios militares</i>	135
3.1.1	<i>Desafios operacionais</i>	136
3.2	<i>A intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte</i>	137
3.2.1	<i>A operação Allied Provider.....</i>	138
3.2.2	<i>A operação Allied Protector</i>	140
3.2.3	<i>A operação Ocean Shield</i>	143
3.2.4	<i>Resultados alcançados.....</i>	146
3.3	<i>O papel da União Europeia</i>	151
3.3.1	<i>Razões da participação da UE no combate à pirataria somali</i>	152

3.3.2	<i>A operação Atalanta</i>	155
3.3.3	<i>Desafios</i>	158
3.3.4	<i>Resultados alcançados</i>	160
3.4	<i>A ação da Combined Maritime Forces</i>	164
3.4.1	<i>Origem e constituição da CMF</i>	165
3.4.2	<i>A CTF 151</i>	169
3.4.3	<i>Atividade operacional</i>	172
3.5	<i>O impacto do instrumento militar no fenómeno da pirataria somali</i>	176
3.5.1	<i>Perceções da comunidade internacional</i>	178
3.5.2	<i>Resultados alcançados</i>	183
3.6	<i>Síntese</i>	188
4.	<i>As iniciativas de proteção da navegação mercante</i>	190
4.1	<i>International Maritime Organization</i>	193
4.1.1	<i>Os Estados de bandeira e costeiros</i>	194
4.1.2	<i>A navegação mercante em trânsito por áreas de risco</i>	195
4.1.3	<i>Proprietários, operadores e tripulações dos navios</i>	198
4.2	<i>International Maritime Bureau</i>	201
4.2.1	<i>O Piracy Reporting Centre</i>	202
4.2.2	<i>A partilha de informação</i>	203
4.2.3	<i>Relatórios periódicos</i>	205
4.3	<i>NATO Shipping Centre</i>	209
4.3.1	<i>Missão e pilares do NSC</i>	210
4.3.2	<i>Funções e tarefas do NSC</i>	214
4.4	<i>United Kingdom Maritime Trade Operations</i>	216
4.4.1	<i>O papel do UKMTO</i>	217
4.4.2	<i>O processo de partilha de informação</i>	220
4.5	<i>Maritime Security Centre - Horn of Africa</i>	225
4.5.1	<i>O papel do MSCHOA</i>	226
4.5.2	<i>Utilização do Maritime Domain Awareness</i>	227
4.6	<i>As Best Management Practices</i>	231
4.6.1	<i>Planeamento geral da viagem</i>	232
4.6.2	<i>Ações a tomar na entrada dos navios em áreas de risco elevado</i>	234
4.6.3	<i>Medidas a adotar em caso de ataque de piratas</i>	235
4.7	<i>Resultados alcançados</i>	238

4.8	<i>Síntese</i>	244
5.	Os mecanismos de cooperação e capacitação internacionais	246
5.1	<i>A ação do Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia</i>	248
5.1.1	<i>Génese do CGPCS</i>	249
5.1.2	<i>Funcionamento do CGPCS</i>	252
5.1.3	<i>Resultados alcançados</i>	258
5.2	<i>O papel do Djibouti Code of Conduct</i>	261
5.2.1	<i>Génese do DCoC</i>	263
5.2.2	<i>Funcionamento do DCoC</i>	266
5.2.2.1	<i>Treino nacional e regional</i>	267
5.2.2.2	<i>Aprofundamento e melhoria da legislação nacional</i>	269
5.2.2.3	<i>Partilha de informação e incremento do MDA</i>	269
5.2.2.4	<i>Edificação de uma capacidade de combate à pirataria</i>	272
5.2.4	<i>Resultados alcançados</i>	274
5.3	<i>A intervenção da União Europeia</i>	276
5.3.1	<i>A EU Training Mission in Somalia</i>	279
5.3.2	<i>A EU Mission on Regional Maritime Capacity Building in the Horn of Africa</i>	283
5.3.3	<i>Resultados alcançados</i>	287
5.4	<i>Síntese</i>	289
6.	Aplicabilidade do modelo do Corno de África a outras regiões	291
6.1	<i>O método Delphi</i>	295
6.1.1	<i>O instrumento militar no combate à pirataria marítima: HoA versus GoG</i>	299
6.1.1.1	<i>Resultados obtidos na primeira ronda</i>	299
6.1.1.2	<i>Resultados obtidos na segunda ronda</i>	303
6.2	<i>Modelo de emprego do instrumento militar no Corno de África (2008-2016)</i>	306
6.3	<i>Resultados alcançados pelo instrumento militar no Corno de África</i>	309
6.4	<i>O atual modelo de emprego do instrumento militar no Golfo da Guiné</i>	312
6.5	<i>Resultados do emprego do instrumento militar no Golfo da Guiné</i>	317
6.6	<i>Aplicação de medidas relativas ao emprego do IM no HoA no GoG</i>	322
6.7	<i>Resultados alcançados</i>	328
6.8	<i>Síntese</i>	332
	Conclusões	333
	Bibliografia	351

Apêndice A - Lista de participantes no exercício Delphi	Apd A-1
Apêndice B - Enquadramento do exercício Delphi	Apd B-1
Apêndice C - Primeiro questionário.....	Apd C-1
1. <i>Emprego do instrumento militar no Corno de África.....</i>	<i>Apd C-3</i>
2. <i>Eficácia das medidas implementadas no Corno de África</i>	<i>Apd C-5</i>
3. <i>Emprego do instrumento militar no Golfo da Guiné.....</i>	<i>Apd C-7</i>
4. <i>Eficácia das medidas implementadas no Golfo da Guiné.....</i>	<i>Apd C-9</i>
5. <i>Iniciativas implementadas no HoA que podem ser aplicadas no GOG.....</i>	<i>Apd C-11</i>
Apêndice D - Análise estatística do primeiro questionário.....	Apd D-1
Apêndice E - Segundo questionário.....	Apd E-1
Apêndice F - Análise estatística do segundo questionário.....	Apd F-1

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 – Matriz de segurança marítima	34
Figura 2 – Representação dos diferentes espaços marítimos	45
Figura 3 – Incidentes de pirataria / assalto armado no mar entre 1998 e 2008	46
Figura 4 – <i>Hot spots</i> da pirataria contemporânea e nº de ataques ocorridos em 2009	47
Figura 5 – Espaços marítimos do Corno de África e santuários da pirataria somali	49
Figura 6 – Nº de ataques de pirataria entre 2000 e 2008	50
Figura 7 – Frequência de ataques nos principais <i>hot spots</i> entre 2006 e 2016	52
Figura 8 – Expansão dos ataques no Corno de África entre 2005 e 2011.....	56
Figura 9 – Meios do <i>seapower</i>	64
Figura 10 – Tarefas passíveis de serem atribuídas ao poder militar no mar	68
Figura 11 – Espectro das operações marítimas	70
Figura 12 – Operações militares no Corno de África entre 2008 e 2016	72
Figura 13 – Incidentes de pirataria/assalto armado no mar entre 1993 e 1999.....	92
Figura 14 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos <i>hot spots</i> em 2000	93
Figura 15 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos <i>hot spots</i> em 2001	95

Figura 16 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos <i>hot spots</i> em 2002	96
Figura 17 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos <i>hot spots</i> em 2003	96
Figura 18 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos <i>hot spots</i> em 2004	98
Figura 19 – Variação do nº de incidentes entre 2000 e 2004.....	99
Figura 20 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos <i>hot spots</i> em 2005	102
Figura 21 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos <i>hot spots</i> em 2006	103
Figura 22 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos <i>hot spots</i> em 2007	106
Figura 23 – Incidentes de pirataria/assalto armado no mar entre 2005 e 2007.....	107
Figura 24 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos <i>hot spots</i> em 2008	109
Figura 25 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos <i>hot spots</i> em 2009	112
Figura 26 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos <i>hot spots</i> em 2010	113
Figura 27 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos <i>hot spots</i> em 2011	114
Figura 28 – Incidentes de pirataria / assalto armado no mar entre 2008 e 2012	115
Figura 29 – Incidentes de pirataria/assalto armado no mar a nível global em 2008 ...	117
Figura 30 – Reféns mortos em resultado de incidentes de pirataria	128
Figura 31 – Área de operações da operação <i>Allied Protector</i>	141
Figura 32 – Área de operações da operação <i>Ocean Shield</i>	144
Figura 33 – Ações ocorridas ente 2008 e 2014 na bacia da Somália	147
Figura 34 – Ações ocorridas no período 2008 - 2014 no GoA.....	147
Figura 35 – Ações ocorridas entre 2008 e 2014 no Mar Árábico	148
Figura 36 – Incidentes ocorridos na região do Corno de África entre 2008 e 2014.....	149
Figura 37 – Navios sequestrados por piratas somalis entre 2008 e 2012	161
Figura 38 – Reféns detidos por piratas somalis entre 2008 e 2013	162
Figura 39 – Incidentes na região do Corno de África no período 2008 - 2016.....	162
Figura 40 – Meios aeronavais na operação Atalanta entre 2009 e 2013	163
Figura 41 – AOO das CTF da CMF	168
Figura 42 – Limite oeste do IRTC	170
Figura 43 – Limite norte do MSTC	170
Figura 44 – Duração média de ataques de pirataria no Corno de África	174
Figura 45 – Incidentes de pirataria ocorridos com meios da CMF	175
Figura 46 – Esquema de manobra dos meios da TF 53	176
Figura 47 – Incidentes de pirataria no Corno de África entre 2013 e 2016	185

Figura 48 – Centros de coleta, fusão e partilha de informação	192
Figura 49 – Fluxo de informação aconselhado pela IMO	196
Figura 50 – Nº de incidentes de pirataria no Corno de África em 2008.....	206
Figura 51 – Nº e tipologia de navios sequestrados no Corno de África em 2008	208
Figura 52 – Exemplo de informação de um ataque concretizado no GoA em 2008	208
Figura 53 – Pilares estratégicos do NSC.....	211
Figura 54 – <i>Networking</i> do NSC.....	213
Figura 55 – Exemplo de informação disponibilizada pelo NSC.....	215
Figura 56 – Área de relato voluntário da navegação mercante.....	218
Figura 57 – <i>Admiralty Maritime Security Chart</i> Q6099	219
Figura 58 – Modelo de relatório semanal emitido pelo UKMTO	224
Figura 59 – Diagrama de fluxo de informação proposto pelo MSCHOA	229
Figura 60 – Arquitetura de partilha de informação definida pelo DCoC.....	270
Figura 61 – Bloco parcial do fluxo de informação aconselhado pela IMO	271
Figura 62 – Método Delphi - Passo a Passo.....	298

QUADROS

Quadro 1 – Etapas da investigação	18
Quadro 2 – Modelo de análise	19
Quadro 3 – Atores	20
Quadro 4 – Ações ocorridas no período 2008 - 2014.....	146
Quadro 5 – Navios escoltados, bens alimentares fornecidos e piratas transferidos ...	163
Quadro 6 – Comando tático da CTF 151 entre 2009 e 2016	173
Quadro 7 – Fases relacionadas com o trânsito em áreas de risco elevado.....	198
Quadro 8 – Parâmetros a considerar na avaliação de segurança.....	200
Quadro 9 – Medidas a incluir no plano de segurança do navio	200
Quadro 10 – Violência exercida contra tripulantes de navios no Corno de África.....	206
Quadro 11 – Relato inicial dos navios na VRA.....	221
Quadro 12 – Relato diário dos navios na VRA referido às 08h00 (UTC).....	221
Quadro 13 – Relato final dos navios na VRA	222
Quadro 14 – Relato de ataque de pirataria - detalhes gerais.....	222

Quadro 15 – Relato de ataque de pirataria - detalhes do incidente	223
Quadro 16 – Relato de ataque de pirataria - detalhes do grupo de ataque pirata	223
Quadro 17 – Relato de ataque de pirataria – detalhes adicionais	224
Quadro 18 – Disrupções de ataques no Corno de África entre 2009 e 2013	242
Quadro 19 – Ataques não concretizados no Corno de África entre 2008 e 2013	244
Quadro 20 – Respostas dos peritos às questões 1 a 7	307
Quadro 21 – Respostas dos peritos às questões 8 a 14	310
Quadro 22 – Respostas dos peritos às questões 15 a 21	314
Quadro 23 – Respostas dos peritos às questões 22 a 28	318
Quadro 24 – Respostas dos peritos às questões 29 a 35	323

TABELAS

Tabela 1 – Fluxo de petróleo no Estreito de Bab el-Mandeb entre 2011 e 2016	59
Tabela 2 – Fluxo de petróleo nos principais <i>chokepoints</i> mundiais em 2011	59
Tabela 3 – Matriz de segurança do pós-Guerra Fria	66
Tabela 4 – Volume de petróleo nos principais <i>chokepoints</i> entre 2011 e 2016	125
Tabela 5 – Custos totais estimados da pirataria somali de 2010 a 2012	126
Tabela 6 – Crimes cometidos em 2008 e 2009	126
Tabela 7 – Crimes cometidos em 2010	127
Tabela 8 – Crimes cometidos em 2011	127
Tabela 9 – Crimes cometidos em 2012	127
Tabela 10 – Navios de transporte de petróleo e gás vítimas de ataques	129
Tabela 11 – Resumo dos resultados obtidos no exercício Delphi	331

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 *just 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. 3-4).

Os que acreditam na globalização, segundo Till (2009, p. 5), consideram que, de uma forma ou de outra, irá manter-se, mas que o sistema de comércio marítimo do qual depende precisará de ser protegido de uma variedade de ameaças. Neste sentido, a defesa deste sistema deverá permanecer no centro das políticas marítimas em todo o mundo. As marinhas sempre foram chamadas a desempenhar tarefas de policiamento no mar. Porém, no mundo contemporâneo, não apenas as marinhas como outras organizações produtoras de segurança marítima têm vindo a adaptar-se para expandirem o alcance dos seus interesses, atividades e responsabilidades (Till, 2009).

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. A promoção do 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 de referência 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 (em termos de treino, manobra e mobilidade estratégica) 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 pesadas e materiais a longas distâncias –, os oceanos tiveram um efeito profundo na política, demografia e economia mundiais.

Hoje, as grandes cidades do mundo situam-se perto do litoral. A maioria do pescado concentra-se próximo de terra, onde pode ser mais facilmente capturado, e a maior parte do transporte marítimo segue ao longo da costa. Três quartos da população mundial está concentrada próximo do litoral. Finalmente, a unidade e continuidade dos oceanos é um facto físico de relevo que acrescenta inequívoco valor ao poder marítimo para moldar eventos em terra (Kraska, 2011a, p. 3).

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. Nestas circunstâncias, “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).

Ainda no mesmo livro, Sloggett, referindo-se à segurança marítima (SM)¹ no início do século XXI, considerou não ser um conceito fácil de definir, já que numa era

¹ O conceito de segurança marítima será abordado em profundidade no capítulo 1, subcapítulo 1.1, secção 1.1.3.

globalizada, onde tantos assuntos se interligavam, tornava-se difícil diferenciar verdadeiramente a SM de questões políticas, militares e económicas mais amplas. A SM cobria, pois, uma variedade substancial de perspectivas e agendas. Por exemplo, dizia respeito aos tripulantes e às estruturas do comércio marítimo internacional que transportavam mercadorias e pessoas por mar, mas também a comandos militares, a governos e respetivas agências, aos cidadãos dos diferentes Estados, e aos que exploravam o potencial do mar para viverem, concretamente, os pescadores e as pessoas envolvidas nas explorações de recursos *offshore* (Sloggett, 2014, pp. 33-35).

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.

Feito este enquadramento acerca da relevância que o mar, *latu sensu*, teve, tem e terá, certamente, para a humanidade, o que só por si releva a importância de assuntos relacionados com a segurança marítima e o papel que cabe às marinhas e demais estruturas de segurança na sua proteção, vamos focar a nossa atenção no tema proposto, ou seja, analisar o impacto que o instrumento militar teve no controlo do fenómeno da pirataria marítima somali contemporânea.

A pirataria marítima² é um fenómeno milenar que após algum declínio ressurgiu nas últimas décadas do século passado em diferentes regiões do globo. A partir do início do presente século, entre as áreas de maior risco de pirataria constava o Corno de África³, incluindo a bacia da Somália, o Golfo de Áden (GoA), o Mar Árábico e o Sul do Mar Vermelho. Estes espaços marítimos assumiram grande preponderância em termos de atividade de pirataria entre os anos 2008 e 2012. A maioria dos grupos de piratas nos principais santuários atuais procura roubar mercadorias, equipamentos eletrónicos, bens pessoais ou dinheiro das tripulações dos navios que assaltam, aventurando-se

² As origens da pirataria marítima, a sua caracterização e a evolução ao longo dos séculos até aos principais santuários da pirataria contemporânea serão aspetos pormenorizadamente abordados no capítulo 1, subcapítulo 1.2.

³ Península maioritariamente localizada a sul do Golfo de Áden e que se expande em direção ao Mar Árábico. É constituído pelo Djibuti, Eritreia, Etiópia e Somália (World Atlas, 2018).

outros a apreender navios e respetivas cargas para posterior revenda ou até mesmo a enclausurar tripulantes, mantendo-os reféns até ao pagamento de avultados resgates para a sua libertação. Sequestro de navios e rapto das tripulações é um modelo de pirataria antigo, usualmente seguido pelos piratas da Barbária⁴, que vigorou sobretudo no Mediterrâneo Ocidental, praticamente desde o início do Islão até ao século XIX, e que foi integralmente recuperado pelos grupos de piratas que atuavam nas costas da Somália nos primeiros anos do século XXI (Kraska, 2011a, pp. 1-2).

Segundo Gilberto Oliveira (2015, p. 114), o fenómeno da pirataria no Corno de África, no dealbar do século XXI, assumiu particular destaque por ter comprometido “os interesses da comunidade marítima, a ajuda humanitária à Somália e a paz e a segurança internacionais na região”. O facto de a liberdade de navegação ter sido fortemente condicionada afetou o comércio marítimo internacional, levando a que muitos navios em trânsito da Ásia para a Europa tivessem começado a demandar a rota do Cabo da Boa Esperança, ao invés de utilizarem o Canal do Suez, o que conduziu a navegações bem mais longas, implicando um substancial aumento do custo dos fretes. Por outro lado, os ataques de piratas a navios que transportavam ajuda humanitária às populações da Somália (que dela estavam fortemente necessitadas) teve impacto direto no seu modo de vida, privando-as de bens de primeira necessidade, pelo que afetou a sua segurança (humana)⁵. O recrudescimento da pirataria somali veio agravar, mais ainda, a já extremamente precária situação de segurança na região, colocando em causa a livre circulação de pessoas e de bens, fazendo emergir na agenda internacional questões relacionadas com a segurança e bem-estar de cidadãos, sobretudo dos que exerciam atividades ligadas ao mar, o que conduziu à tomada de medidas sem precedentes pela comunidade internacional.

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 nos anos mais recentes, particularmente a partir

⁴ A desenvolver no capítulo 1, subcapítulo 1.2.

⁵ Segurança humana é um conceito que identifica a segurança de vidas humanas como objetivo primordial da política de segurança nacional e internacional (Fukuda-Parr & Messineo, 2012, p. 2). A ideia central é a primazia da vida humana como objeto de referência. Ao focar-se no indivíduo, o conceito deve incluir todos os aspetos dos direitos humanos, entre eles a obrigação de atender às necessidades básicas das populações e às exigências de liberdade política e social (Fukuda-Parr & Messineo, 2012, p. 3).

de 2013, no controlo do fenómeno da pirataria e do assalto armado no mar na região do Corno de África, depois de anos em que aquela área foi fustigada por ataques sucessivos (e violentos) à navegação mercante, de pesca e de recreio.

Partindo de uma observação participante, proporcionada pelo facto de o investigador ter tomado parte numa das missões navais que em 2009 foi cumprida nesta região⁶, o presente estudo pretende focar-se no papel desempenhado pelo instrumento militar 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, sobretudo a partir das últimas décadas do século passado⁷, destacando-se, entre muitos outros, diversos trabalhos de Basil Germond, Christian Bueger, James Kraska, Patrick Lennox, Peter Chalk, Peter Lehr ou de Raymond Gilpin, temos o entendimento que o que vem conferir novidade ao que propomos é o propósito do nosso estudo se centrar no emprego do instrumento militar, uma vez que a esmagadora maioria desses trabalhos se têm 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.

Não se afigurando que existam outras áreas geográficas nas quais o fenómeno da pirataria persiste e onde o papel desempenhado pelo instrumento militar na segurança marítima possa ser integralmente replicado, devido às particularidades políticas, geográficas, sociais e culturais do Corno de África, procurámos, no entanto, extrair a generalização de planos de atuação, sem descurar as TTP⁸ desenvolvidas no contexto da intervenção internacional naquela região.

⁶ 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 de ataques de grupos de piratas e, desse modo, contribuir para a segurança marítima naquela região.

⁷ 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 relevante de investigação académica e como contribuía para o discurso geral e debates em RI, em diversas disciplinas, designadamente, estudos de área, estudos marítimos, direito internacional, criminologia, entre outras (Piracy Studies, 2015).

⁸ Acrónimo que significa técnicas, táticas e procedimentos (em utilização pelos meios e forças navais).

Enquadramento do tema nas Relações Internacionais

Considerou Paul Williams (2008) que há diversas formas de pensar a segurança⁹ e, por conseguinte, os estudos de segurança, uma vez que existem diferentes perspetivas, conceitos, instituições e até desafios que moldam o campo dos estudos de segurança contemporâneos. Os estudos de segurança são, ainda segundo Williams, entendidos como uma área de investigação focada num conjunto de questões básicas, mas fundamentais, em que as respostas mudaram e continuarão a mudar com o tempo. Referiu (2008, p. 2) que a segurança tem sido verdadeiramente estudada desde que existem sociedades humanas, mas, como objeto de pesquisas académicas, os estudos de segurança são geralmente considerados uma invenção relativamente recente, amplamente anglo-americana, que ganhou destaque após a Segunda Guerra Mundial, e são entendidos como um dos subcampos mais importantes das RI. De acordo com alguns autores, como John Garnett e Lawrence Freedman, os estudos de segurança tiveram a sua “era de ouro” nas décadas de “1950 e 1960”, quando diversos estrategistas civis desfrutaram de relações relativamente próximas com governos ocidentais e com as suas políticas externas e de segurança (Williams, 2008, p. 3).

Durante a Guerra Fria, a abordagem dominante nos estudos de segurança foi o realismo, muito assente no Estado, na estratégia, na ciência e no *statu quo*. Focavam-se nos Estados por serem considerados os mais importantes agentes de segurança na política internacional. Centravam-se na estratégia, na medida em que as principais preocupações giravam em torno do desenvolvimento dos melhores meios de emprego do poder militar. Aspiravam a ter um cunho científico na medida em que contavam como conhecimento autêntico e objetivo, em oposição à mera opinião. Somente abordando os estudos de segurança de uma forma científica os analistas poderiam almejar construir conhecimento sobre política internacional para fundamentar políticas específicas. Finalmente, os estudos tradicionais de segurança refletiam uma preocupação implícita e conservadora em preservar o *statu quo*, visto que as grandes potências e a maioria dos académicos que com elas colaboravam entendiam as políticas

⁹ A evolução do conceito de segurança será detalhada no capítulo 1, subcapítulo 1.1, secção 1.1.1.

de segurança como garante do impedimento de mudanças radicais e revolucionárias na sociedade internacional (Williams, 2008).

Embora vozes dissonantes sempre tenham existido, foram praticamente inócuas durante a Guerra Fria. Ainda assim, as mais proeminentes vieram de académicos dos estudos da paz e dos que centraram as suas pesquisas na segurança de povos e de Estados do chamado “terceiro mundo”. No entanto, um desenvolvimento chave dentro da corrente académica dominante dos estudos de segurança ocorreu em 1983 com a publicação do livro de Barry Buzan *People, States and Fear*, que veio colocar em causa alguns dos argumentos que sustentavam os estudos de segurança tradicionais. Em primeiro lugar, Buzan alegou que a segurança não dizia unicamente respeito aos Estados – estava relacionada com todas as coletividades humanas –, nem, tão pouco, poderia confinar-se à força militar. Em alternativa, desenvolveu um pensamento estruturado no qual a segurança das coletividades humanas (e não apenas dos Estados) era afetada por fatores oriundos de cinco setores principais, cada um dos quais com o seu próprio ponto focal e forma de ordenar as prioridades: militar, relacionado com as capacidades defensivas e ofensivas dos Estados e com as perceções relativamente às intenções uns dos outros; político, focado na estabilidade organizacional dos Estados, nos sistemas de governo e nas ideologias que lhes dão legitimidade; económico, que gira em torno do acesso aos recursos, finanças e mercados necessários para sustentar níveis aceitáveis de bem-estar e de poder dos Estados; societal, centrado na sustentabilidade e evolução dos padrões tradicionais da língua, cultura, identidade e costumes religiosos e nacionais; e ambiental, focado na manutenção da biosfera planetária como sistema essencial e do qual todos os outros empreendimentos humanos dependem (Williams, 2008, pp. 3-4).

Afirmou Williams (2008, p. 5) que os estudos de segurança tinham as suas raízes na disciplina de RI, mas que o mundo contemporâneo apresentava desafios que exigiam fontes de conhecimento tradicionalmente considerados para lá do âmbito restrito das RI. Assim, observou que os “estudos de segurança são melhor compreendidos como uma área de investigação que gira em torno de um conjunto de questões centrais” e que “quatro questões básicas, mas fundamentais, se destacam e constituem um núcleo intelectual”, a saber: o que é a segurança; de que segurança se pode falar; o que conta como problema de segurança; e como pode a segurança ser alcançada.

Relativamente à primeira questão básica, a segurança é comumente associada à ausência de ameaças a determinados objetos de referência, sendo possível identificar duas filosofias predominantes, cada uma emergindo de pontos de partida opostos. A primeira interpreta a segurança como sinónimo de acumulação de poder, que é entendido como um meio para se alcançar a segurança: quanto mais poder (especialmente militar) os atores acumularem, mais seguros estarão. A segurança é, neste caso, sinónimo de um bem. A segunda filosofia desafia a ideia de que a segurança flui do poder. Em vez disso, vê-a baseada na emancipação, isto é, assente na preocupação com a justiça e os direitos humanos. Nesta perspetiva, a segurança é entendida antes como uma relação entre diferentes atores e não como um bem. Essa relação pode ser entendida em termos negativos (ou seja, relaciona segurança com a ausência de algo ameaçador) ou em termos positivos (envolvendo fenómenos que tornam as coisas possíveis) (Williams, 2008, p. 8).

Em relação à segunda questão básica – de que segurança podemos falar – importa reter que sem um objeto de referência não existem ameaças e discussões sobre segurança, por inexistência de algo para proteger. É necessário, por conseguinte, que existam objetos de referência e há diversas respostas possíveis para a questão colocada. Não é de surpreender, portanto, que os debates continuem focados sobre quem (ou o que) deve constituir o objeto de referência para os estudos de segurança. Durante décadas a resposta dominante foi que, ao pensar-se sobre segurança na política internacional, os Estados eram os únicos objetos de referência. Particularmente após o fim da Guerra Fria, porém, essa posição tem vindo a ser francamente contestada. Em oposição aquela versão, alguns académicos (como Matthew Evangelista, Paul Ekins ou Laurie Garrett, por exemplo) defenderam que a prioridade devia ser dada às pessoas, uma vez que sem elas a segurança não fazia sentido (Williams, 2008, pp. 9-10).

A questão seguinte – o que conta como problema de segurança – traz apenas novas interrogações (como quem decide que um determinado objeto de referência está a ser ameaçado, porquê e por quem). É importante reconhecer que nem todos os grupos e, portanto, nem todas as agendas de ameaças, têm igual significado político. No campo académico, segundo Williams (2008, pp. 8-9), duas perspetivas fundamentais têm animado os debates sobre o que deve contar como questão de segurança. Uma delas

alega que os analistas de segurança devem focar os seus esforços em matérias relacionadas com conflitos armados, a ameaça e o uso da força militar. No lado oposto posicionam-se os que argumentam que se é suposto a segurança aliviar as ameaças mais sérias e imediatas que impedem as pessoas de alcançarem os seus valores mais relevantes, então para muitos habitantes do planeta a falta de sistemas eficazes de saúde, por exemplo, será pelo menos tão importante quanto a ameaça de conflito armado.

A última questão – como pode a segurança ser alcançada – implica não apenas que se saiba o que o conceito significa em diferentes partes do mundo, mas também que existem atores que, por meio de ações concretas, podem moldar o futuro da forma que mais lhes apraz. Refere Williams (2008, p. 9) que muitos analistas rejeitam a ideia da segurança absoluta, desde logo por considerarem que, de alguma forma, a vida humana envolve necessariamente insegurança e riscos de diferentes origens. Nestas circunstâncias, o que releva é que nível de ameaça estão os atores dispostos a tolerar até tomarem ações concretas para as contrariar. Os níveis de tolerância variam muito em função dos eventos e das circunstâncias em que ocorrem.

Focando agora a nossa atenção na dimensão marítima da segurança, importa começar por 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. Todavia, tem-se assumido, de igual modo, como domínio crucial para a obtenção de recursos, essenciais para a sustentabilidade da vida humana.

Nesse sentido, Steinberg (2001, p. 15), que evidenciou, como antes referimos, a importância do mar como fonte de recursos, referiu que a combinação de todos os que são disponibilizados pelos oceanos levou diversos economistas, no final do século passado, a sublinharem que eram praticamente o dobro do somatório dos valores oriundos dos recursos obtidos em terra. Sublinhou, de igual modo, que o mar se caracterizava por ter duas regiões com regimes de governação distintos: uma região costeira, suscetível de ser reclamada, controlada, regulamentada e gerida pelos Estados; e uma outra, de águas profundas, em que a única regulamentação era a que permitia que a navegação mercante transitasse livremente nesses espaços.

Steinberg (2001, p. 16) referiu-se ainda à perspectiva 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”. Durante o século passado, acrescentou, uma terceira variação da “construção militar dos oceanos” emergiu: a ideia de “projeção de poder militar através dos oceanos” para regiões distantes.

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”. Mack sugeriu mesmo que a história da humanidade podia ser lida como uma tentativa de domínio do mar. No entanto, revisitando a literatura existente, verificou que a maioria das análises políticas e históricas retratavam o mar como mero pano de fundo para o cenário em que a ação real era vista – isto é, em terra – ou, em alternativa, simplesmente o consideravam como o meio de ligação entre as atividades que ocorriam nas costas ou no seu interior (Mack, 2011, p. 19).

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 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, 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 securitização¹⁰, pouco acrescentaram, no imediato, ao debate sobre a segurança no mar. De facto, 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 USS¹¹ *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

¹⁰ Teoria a ser desenvolvida no capítulo 1, subcapítulo 1.1, secção 1.1.2, quando for abordado o conceito de segurança.

¹¹ Acrónimo que designa os navios da marinha dos Estados Unidos da América: *United States Ship*.

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). Foram identificados inúmeros desafios à segurança marítima, como a pirataria, a exploração ilegal de recursos, o contrabando, a criminalidade e outras ameaças à livre circulação do comércio marítimo, o que muito contribuiu para “colocar a boa governança do mar na ordem do dia do pensamento naval do país [EUA]” (Bueger & Edmunds, 2017, p. 1297).

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, o que se refletiu na criação de um sem número de estratégias de segurança marítima, sobretudo ao longo da última década, incluindo, por exemplo, a do Reino Unido, França e Espanha, da Aliança Atlântica, da União Europeia (UE) ou até da União Africana (UA).

Referem Bueger e Edmunds (2017, p. 1310) 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”. Tal implica, segundo aqueles autores, “expandir a visão para além da perspetiva da teorização tradicional realista e liberal (...) e usar lentes mais refinadas, fornecidas por novos estudos de segurança”.

Consideramos, por conseguinte, fundamentada a relevância da segurança marítima nas RI. O tema do nosso estudo enquadra-se na proposta de Bueger e Edmunds sobredita, já que tem um enfoque nas mudanças ocorridas no papel tradicional do poder militar, atenta a forma como tem vindo a ser influenciado por preocupações crescentes de índole diversa, designadamente, as relacionadas com as múltiplas dimensões do crime marítimo.

Objeto de estudo e delimitação

O objeto de estudo é a segurança marítima no Corno de África. A delimitação do tema teve lugar nos domínios do tempo, espaço e conteúdo, (Santos, et al., 2016, p. 44),

nos seguintes termos: cinge-se ao período 2008 - 2016; foca-se na região da bacia da Somália e GoA; e centra-se no papel desempenhado pelo instrumento militar.

Objetivos da investigação

O objetivo geral (OG) consiste em avaliar, a partir de um estudo de caso, as dinâmicas implementadas pelo instrumento militar no controlo da pirataria na região do Corno de África e de que modo podem ser eventualmente aplicadas em outras regiões onde semelhante fenómeno existe.

Do OG deduzimos cinco objetivos específicos (OE): aferir em que medida as diligências efetuadas pela indústria marítima e agências internacionais contribuíram para a securitização da pirataria somali; analisar as ações que as organizações internacionais tomaram para combater a pirataria no Corno de África; caracterizar o papel desempenhado pelos centros de coleta, fusão e partilha de informação no processo global de controlo da pirataria no Corno de África; analisar os mecanismos de cooperação e capacitação internacionais que foram implementados no Corno de África com o propósito de contribuírem para o controlo da pirataria; e avaliar a implementação do modelo adotado no Corno de África em outras regiões onde o fenómeno da pirataria existe.

Formulação do problema

A questão central (QC) foi definida nos seguintes termos: que dinâmicas foram implementadas pelo instrumento militar na região do Corno de África no controlo da pirataria e de que forma podem ser aplicadas em outras regiões onde semelhante fenómeno existe?

A QC é decomposta nas seguintes cinco questões derivadas (QD): em que medida as diligências efetuadas pela indústria marítima e agências internacionais contribuíram para a securitização da pirataria na região do Corno de África; qual o resultado das ações desenvolvidas pelas organizações internacionais no combate à pirataria na região do Corno de África; de que forma as iniciativas dos centros de coleta, fusão e partilha de informação influenciaram o fenómeno da pirataria no Corno de África; qual o contributo dos mecanismos de cooperação e parcerias internacionais implementados na região do Corno de África no controlo do fenómeno da pirataria; até onde o modelo de emprego

do instrumento militar na região do Corno de África pode ser implementado em outras regiões onde o fenómeno da pirataria existe.

Opções e percurso metodológico

Raciocínio, estratégia de investigação e desenho de pesquisa

A presente investigação segue um raciocínio eminentemente dedutivo, já que evolui da “teoria em busca da verdade particular” (Santos, et al., 2016, p. 21), ou seja, parte de uma realidade conhecida, o controlo efetivo do fenómeno da pirataria somali, para atingir o particular, isto é, o papel que coube ao instrumento militar.

A estratégia de investigação foi sobretudo qualitativa, uma vez que se pretendia “alcançar um entendimento mais profundo e subjetivo do objeto de estudo” (Santos, et al., 2016, p. 29) mas foram igualmente conduzidas algumas análises quantitativas.

O desenho de pesquisa seguido foi o estudo de caso, dado que se pretendia “descrever de forma rigorosa a unidade de observação” (Santos, et al., 2016, p. 39), no caso, o controlo do fenómeno da pirataria no Corno de África.

Percurso metodológico

Para além desta introdução, o estudo é constituído por seis capítulos, visando, com exceção do primeiro, responder a cada uma das QD elencadas e pelas conclusões.

O primeiro capítulo foi dedicado ao desenvolvimento teórico e conceptual dos elementos enquadrantes da investigação: os conceitos de segurança, segurança marítima, pirataria marítima e instrumento militar. Recorremos a fontes primárias das organizações internacionais objeto de estudo e a fontes secundárias, designadamente, bibliografia de RI, estudos de segurança, de geopolítica e sobre o poder marítimo.

O segundo capítulo destinou-se a dar resposta à QD1, abordando os antecedentes que resultaram na securitização da pirataria somali, os principais atores envolvidos nesse processo e que atos de fala, de acordo com a teoria da Escola de Copenhaga¹², foram produzidos e que resultaram na intervenção do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Foram analisadas fontes secundárias relacionadas

¹² Que será abordada no capítulo 1, subcapítulo 1.1, secção 1.1.2 e no capítulo 2, subcapítulo 2.1.

com a indústria e o comércio marítimo, mas também fontes primárias de organizações internacionais, entre as quais a Organização das Nações Unidas (ONU).

O terceiro capítulo pretendeu dar resposta à QD2. Insere-se no emprego do instrumento militar a partir do final de 2008, que se seguiu às resoluções adotadas pelo CSNU nesse ano. O nosso foco foram as missões conduzidas por meios do poder militar de organizações internacionais, como a UE e a NATO, às quais se juntou a *Combined Maritime Forces* (CMF)¹³. Foram analisadas fontes primárias das organizações em causa.

O quarto capítulo destinou-se a responder à QD3. As medidas implementadas resultaram do conhecimento que foi sendo obtido acerca do modo como a pirataria atuava. Esse facto levou à publicação de manuais – *Best Management Practices* – que se constituíram como verdadeiros guíões para a navegação mercante sobre as medidas que deveriam adotar para fazer face a possíveis ataques de piratas. Procedemos à análise de fontes secundárias dos vários centros de coleta, fusão e partilha de informação que atuaram nos espaços marítimos do Corno de África.

O quinto capítulo pretendeu responder à QD4. Após a resposta pronta e robusta de diversos Estados e organizações internacionais, a região entrou num processo inverso da securitização, 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 do poder somali, com o envolvimento de inúmeros países e de diferentes organizações regionais. Na análise efetuada recorremos a fontes secundárias das organizações que participaram nesse processo, bem como dos mecanismos de cooperação estabelecidos.

O último capítulo deu resposta à QD5, avaliando até onde as medidas implementadas no Corno de África podem ser aplicadas em outros *hot spots* da pirataria marítima e assalto armado no mar. Este estudo foi delimitado, porém, à região que tem sido, nos últimos anos, mais fustigada por este fenómeno, o Golfo da Guiné (GoG). Como metodologia prospetiva, optámos por utilizar o método Delphi, reunindo diversos especialistas de diferentes origens, da política, da diplomacia, da instituição militar e da

¹³ Será abordada no capítulo 1, subcapítulo 1.3, secção 1.3.4, subsecção 1.3.4.1 e no capítulo 3, subcapítulo 3.4.

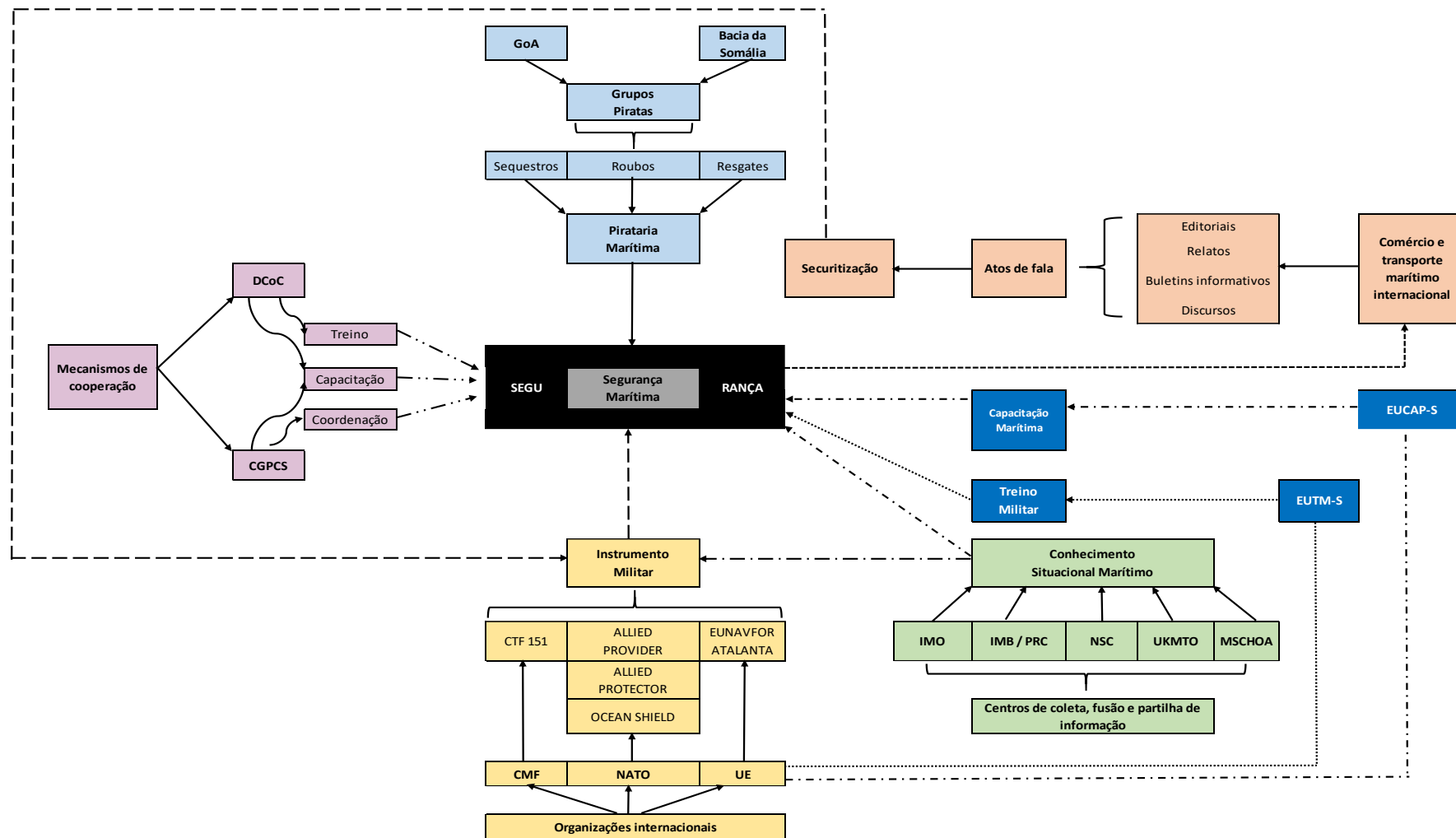
academia, para aquilatar em que medida pode o modelo de emprego do instrumento militar implementado no Corno de África ser aplicado no GoG.

O Quadro 1 mostra as principais etapas do percurso da investigação, desde que a pirataria recrudescer naquela região até ao emprego do instrumento militar. A crescente atividade a partir do início do presente século causou uma acentuada insegurança marítima na região, afetando todos os setores relacionados com o mar, particularmente o comércio e transporte marítimo internacional, que reagiu com veemência. Diversas estruturas deste setor produziram inúmeras declarações, formais e informais, insurgindo-se contra os ataques perpetrados por piratas somalis, com o intuito de levarem as organizações internacionais a intervir no controlo do fenómeno. Analisámos a securitização da pirataria somali que levou ao emprego do instrumento militar. De seguida, focámo-nos na intervenção militar de três organizações internacionais, a NATO, a UE e a CMF. Logo depois, analisámos o conhecimento situacional marítimo na região do Corno de África, através do papel assumido pelos diversos centros de obtenção, fusão e partilha da informação. Por fim, centrámos a investigação nos principais mecanismos de cooperação existentes na região, procurando aquilatar o seu contributo para o controlo do fenómeno da pirataria somali.

Os diversos trabalhos académicos sobre a pirataria somali contemporânea abordam, sobretudo, as causas associadas ao fenómeno e as diferentes dimensões, destacando-se, entre as demais, a jurídica. A intensificação da pirataria somali no início do presente século desencadeou, porém, uma pluralidade de respostas, sendo o instrumento militar usualmente apresentado pela generalidade dos académicos como uma dessas respostas por parte de atores extra-regionais. O presente estudo centra-se na dimensão securitária, procurando aquilatar de que modo o emprego do instrumento militar no combate à pirataria somali influenciou a sua evolução.

O modelo de análise é apresentado no Quadro 2. Contém o objeto de estudo, os objetivos e questões da investigação, as técnicas de recolha de dados, bem como os principais conceitos, dimensões, componentes e indicadores da investigação.

O Quadro 3 elenca os mais relevantes atores envolvidos na presente pesquisa, de diferentes origens, bem como os seus mais influentes programas e/ou ações desenvolvidas e o âmbito das suas intervenções.



Quadro 1 – Etapas da investigação

Fonte: Elaboração própria

Enunciado						
SEGURANÇA MARÍTIMA NO CORNO DE ÁFRICA: o papel do instrumento militar (2008-2016)						
Objeto de estudo: Segurança marítima no Corno de África		Delimitação: entre 2008 e 2016; na região da bacia da Somália e GoA; papel desempenhado pelo instrumento militar				
Objetivo geral						
Avaliar, a partir de um estudo de caso, as dinâmicas implementadas pelo instrumento militar no controlo da pirataria na região do Corno de África e de que modo podem ser eventualmente aplicadas em outras regiões onde semelhante fenómeno existe						
Objetivos específicos						
OE1	Aferir em que medida as diligências efetuadas pela indústria marítima e agências internacionais contribuíram para a securitização da pirataria na região do Corno de África					
OE2	Analisar as ações que as organizações internacionais tomaram para combater a pirataria no Corno de África					
OE3	Caracterizar o papel desempenhado pelos centros de coleta, fusão e partilha de informação no processo global de controlo da pirataria no Corno de África					
OE4	Analisar os mecanismos de cooperação e capacitação internacionais que foram implementados no Corno de África com o propósito de contribuírem para o controlo da pirataria					
OE5	Avaliar a implementação do modelo adotado no Corno de África em outras regiões onde o fenómeno da pirataria existe					
Questão central						
Que dinâmicas foram implementadas pelo instrumento militar na região do Corno de África no controlo da pirataria e de que forma podem ser aplicadas em outras regiões onde semelhante fenómeno existe?						
Questões derivadas		Técnicas de investigação	Conceitos	Dimensões	Componentes	Indicadores
QD1	Em que medida as diligências efetuadas pela indústria marítima e agências internacionais contribuíram para a securitização da pirataria na região do Corno de África?	Pesquisa documental e bibliográfica	Segurança	Securitização	Indústria marítima ONU / IMO IMB (PRC) / WFP	Atos de fala Resoluções CSNU Relatórios
QD2	Qual o resultado das ações desenvolvidas pelas organizações internacionais no combate à pirataria na região do Corno de África?	Pesquisa documental	Instrumento militar	Poder militar no mar	EUNAVFOR SNMG1 & 2 CMF	Missões e tarefas Coordenação/emprego meios Ações desenvolvidas no mar
QD3	De que forma as iniciativas dos centros de coleta, fusão e partilha de informação influenciaram o fenómeno da pirataria no Corno de África?	Pesquisa bibliográfica	Segurança marítima	Conhecimento situacional marítimo	IMO / IMB NCS / MSCHOA UKMT0 / BMP	Medidas implementadas Arquitetura de partilha de informação
QD4	Qual o contributo dos mecanismos de cooperação e capacitação internacionais implementados na região do Corno de África no controlo do fenómeno da pirataria?	Pesquisa bibliográfica		Capacitação marítima	EUTM / EUCAP DCoC / CGPCS	Iniciativas de cooperação Medidas de capacitação Treino (audiências militares e civis)
QD5	Até onde o modelo de emprego do instrumento militar na região do Corno de África pode ser implementado em outras regiões onde o fenómeno da pirataria existe?	Utilização do método Delphi	Instrumento militar	Poder militar no mar	Eventuais missões navais internacionais	Tipologia possível de empenhamento de meios/forças navais

Quadro 2 – Modelo de análise

Fonte: Elaboração própria

ATORES		PROGRAMAS / AÇÕES	ÂMBITO / PROPÓSITO
Comércio e transporte marítimo internacional	<i>International Chamber of Commerce (ICC)</i>	Produção de relatórios, editoriais, bulletins informativos, declarações e discursos	Estas ações tiveram como objetivo pressionar a comunidade internacional para reagir ao aumento do fenómeno da pirataria nos espaços marítimos do Corno de África
	<i>International Maritime Bureau (IMB)</i>		
	<i>Baltic & International Maritime Council (BIMCO)</i>		
	<i>International Chamber of Shipping (ICS)</i>		
	<i>International Shipping Federation (ISF)</i>		
	<i>Intertanko</i>		
	<i>Intercargo</i>		
	<i>National Union of Marine, Aviation and Shipping Transport Officers (NUMAST)</i>		
Centros de coleta, fusão e disseminação de informação	<i>Piracy Reporting Centre (PRC) - Kuala Lumpur</i>	Incrementar o conhecimento da comunidade marítima relativamente a áreas de risco elevado de ataques de piratas	Obtenção, fusão e disseminação de informação pelos diferentes atores (militares e civis pertencentes à comunidade marítima), assim como aconselhamento e apoio da navegação mercante em trânsito por áreas de risco elevado
	<i>United Kingdom Maritime Trade Operations (UKMTO) - Dubai</i>	Ponto de contacto para a navegação mercante em todo o oceano Índico	
	<i>Nato Shipping Centre (NSC) - Northwood</i>	Elo de ligação entre as forças navais da NATO e a navegação mercante	
	<i>Maritime Security Centre - Horn of Africa (MSCHOA) - Northwood</i>	Ponto de contacto entre a EUNAVFOR-Atalanta e a navegação mercante	
Organizações internacionais	<i>United Nations Security Council (UNSC)</i>	Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas	Exortar os Estados a participarem ativamente na luta contra a pirataria na costa da Somália
	<i>International Maritime Organization (IMO)</i>	Resoluções das Assembleias Gerais da IMO	Denunciar a ação de grupos de piratas somalis e incentivar os diferentes Estados a aderirem ao esforço comum tendente à sua contenção
	<i>European Union (EU)</i>	<i>European Union Naval Force - Atalanta</i>	Missão: escoltar navios mercantes fretados pelo <i>World Food Programme</i> e prevenir e reprimir atos de pirataria na costa da Somália
		<i>European Union Training Mission - Somalia</i>	Missão: realização de ações de treino, apoio e assessoria ao Exército Nacional e a burocracias de segurança somalis
		<i>European Union Maritime Capacity Building to Somalia</i>	Missão civil: fortalecer a capacidade da Somália para garantir a segurança nos seus espaços marítimos
	<i>North Atlantic Treaty Organization (NATO)</i>	<i>Operação Allied Provider</i>	Missão: escoltar navios mercantes fretados pelo <i>World Food Programme</i>
		<i>Operação Allied Protector</i>	Missão: dissuadir e interromper as atividades de pirataria no golfo de Áden e na bacia da Somália
		<i>Operação Ocean Shield</i>	Missão: combater a pirataria na região do Corno de África e apoiar os esforços de capacitação marítima das estruturas de segurança somalis
	<i>Combined Maritime Forces (CMF)</i>	Parceria naval multinacional (33 Estados-membros)	Missão: combater o terrorismo, prevenir a pirataria, estimular a cooperação regional e promover um ambiente marítimo seguro
Mecanismos de cooperação	<i>Contact Group on Piracy Off the Coast of Somalia (CGPCS)</i>	Instrumento através do qual a Comunidade Internacional planeou, coordenou e conduziu inúmeras ações contra a pirataria somali. Foram edificados, em 2009, cinco grupos de trabalho (GT) e em 2014 procedeu-se à sua reorganização (tendo-se encerrado o GT4 e renomeado e transformado os demais)	Cooperação militar e capacitação; (GT1)
			Questões legais (GT2)
			Cooperação com o comércio e o transporte marítimo (GT3)
			Diplomacia pública (GT4)
			Disrupção de fluxos financeiros e de redes de pirataria (GT5)
	<i>Djibouti Code of Conduct (DCoC)</i>	Mecanismo que patrocina ações de treino na região do Corno de África, incrementa a legislação nacional na Somália, incentiva a partilha ativa de informação e apoia a capacitação de estruturas contra pirataria	Reformar e reconstruir o edifício marítimo somali

Quadro 3 – Atores

Fonte: Elaboração própria

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 instrumento militar 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.

Pretendemos 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 instrumento militar (com destaque para o poder militar no mar).

1.1 Segurança

O conceito chave da nossa investigação é a segurança – termo vagamente consensual e profundamente labiríntico, que para Waltz (1979, p. 126), na ordem anárquica vigente, era o “fim mais alto dos Estados (...) sendo que estes apenas podem prosseguir outras metas depois de assegurada a sua sobrevivência” – e a sua dimensão marítima. Procuraremos de seguida abordar o modo como este conceito se tem desenvolvido nos anos mais recentes.

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, et al., 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* “estrito”, reuniu, de um lado, os insatisfeitos com o intenso 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 eminentemente militar e centrada no Estado.

Vamos focar-nos, no nosso estudo, 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, et al., 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”. Afirmou, ainda, que “a segurança não podia ser reduzida apenas a assuntos da defesa, a um equilíbrio de ameaças e vulnerabilidades ou a qualquer objetivo e equação material”. Segurança e insegurança traduziam, no seu entender, “a qualidade de um determinado 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 arraigados” 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”.

Para Krause e Williams (2007, p. 135), 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”. Referiram, ainda, que as diversas contribuições para os debates acerca do “*new thinking on security*” podiam ser classificadas segundo dois eixos, à semelhança, aliás, do proposto por Rothschild. Um deles estava relacionado com a “tentativa de alargar a conceção neorrealista de segurança” de forma a incluir um número mais elevado de ameaças potenciais, que podiam ir desde “questões económicas e ambientais até aos direitos humanos e migrações” (Krause & Williams, 2007, p. 135). Num outro eixo posicionaram-se os que

permaneceram fiéis à abordagem centrada no Estado, mas que foram, ainda assim, capazes de criar diversos termos associados à segurança, como “*common, cooperative, collective, comprehensive*”, modificando-a de modo a “incorporar formas multilaterais de cooperação entre Estados, no domínio da segurança” (Krause & Williams, 2007, p. 135).

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)¹⁴, cuja teoria pretendemos utilizar na análise da nossa questão relevante, 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 poder¹⁵ assumiu em largos períodos do século XX, a segurança reduzia-se conceptualmente quase só à “forma de

¹⁴ 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).

¹⁵ 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.

avaliar quão bem qualquer Estado ou grupo de Estados aliados se encontrava na luta pelo poder, ou quão estável era o equilíbrio de poder” (Buzan, 1983, p. 7). Subalternizada ao conceito de poder, a segurança tinha pouca relevância independente e, portanto, a abordagem do dilema de segurança¹⁶, 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).

Os que seguiam a abordagem através da paz¹⁷ 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 incontável 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

¹⁶ 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 que considerassem adequadas como defensivas, mas que podiam ser vistas pelo primeiro como potencialmente ameaçadoras (Buzan, 1983, p. 3).

¹⁷ 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” (Galtung, 1969, p. 167). 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).

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”¹⁸. O conceito é depois aperfeiçoado: o uso do ato de fala tem o “efeito de elevar um desafio específico para um nível superior”, implicando, assim, 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 poderia fazer. Esta circunstância leva a que “a invocação da segurança legitime o uso da força” e, de forma mais abrangente, 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,

¹⁸ O conceito “ato de fala” será analisado em pormenor na seção seguinte, quando for abordada a teoria da securitização.

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).

Consideram Buzan e Wæver (2003, p. 6), por outro lado, que as três principais perspectivas teóricas sobre a estrutura de segurança internacional pós-Guerra Fria são neorrealista, globalista e regionalista, sendo que “estrutura”, neste contexto, é um termo cunhado por Waltz (1979, pp. 79-80) para “definir as partes de um sistema e como as partes se diferenciam umas das outras”. Estando a perspectiva neorrealista centrada no Estado, assenta no argumento da polaridade do poder. A perspectiva globalista (pela qual a visão é usualmente classificada como “globalização”) é geralmente entendida como a antítese do realismo (e do neorrealismo) estático na estrutura do sistema internacional e funda-se nas abordagens da economia política internacional, transnacional e cultural (Buzan & Wæver, 2003, p. 7). Ambas as perspectivas veem a macroestrutura do sistema internacional do “centro-periferia” (ou “mundo rico - mundo pobre” ou ainda “desenvolvido - em desenvolvimento”) com um núcleo de sociedades (ou elites) controlando a maior parte do capital, da tecnologia, da informação e recursos organizacionais e ideológicos do sistema e moldando os termos através dos quais a periferia participa (Buzan & Wæver, 2003, p. 8).

A perspectiva regionalista é, no entanto, a abordagem escolhida por Buzan e Wæver (Buzan & Wæver, 2003, pp. 10-12), que consideram que no mundo pós-Guerra Fria “o nível regional é o que mais se destaca como local de conflito e cooperação entre os Estados”, mesmo que usando um entendimento de segurança mais aberto do que o tradicional, muito ligado à componente militar, e que “os complexos regionais de segurança são os principais componentes da segurança internacional”.

Na definição 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 a nossa investigação.

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 (1998, pp. 23-24) 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.

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, et al., 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 é estudar 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, et al., 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, et al., 1998, p. 25).

A característica distintiva da securitização é, por conseguinte, 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 fenômenos 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, et al., 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”.

Thierry Balzacq considerou que o poder do discurso se havia tornado um aspeto importante na análise da segurança, mas que a securitização era melhor entendida como uma prática estratégica que ocorria como parte de uma configuração circunstancial, incluindo o contexto, a disposição psico-cultural da audiência e o poder que tanto o orador quanto o ouvinte traziam para a interação. Defendeu, assim, que a “a ação discursiva da segurança devia possuir um alto grau de formalidade, [bem maior do que o que lhe era atribuído pela EC]” (Balzacq, 2005, p. 171)

Mais tarde, Balzacq (2010) afirmou que a teoria da securitização se baseava na percepção de que algo se transformava em problema de segurança através de “políticas discursivas”. Considerou que existiam diferentes formas de caracterizar tal percepção. Uma delas acreditava no “poder da linguagem”. A segurança era, neste caso, o “ato de fala”. A ideia desta teoria, acrescentou, é que certas afirmações transcendem a simples descrição de uma dada realidade, “não podendo ser aferido se são falsas ou verdadeiras”. Essa visão fornece, segundo Balzacq, fundamentos para a abordagem da securitização pela EC e chamou-lhe “visão filosófica”. No entanto, a securitização também pode ser vista em termos de “práticas, contexto e relações de poder que

caracterizam a construção de imagens da ameaça”. Essa variante foi denominada “sociológica” (Balzacq, 2010, p. 1). Concluiu Balzacq dizendo que a “ação estratégica do discurso” opera no nível da persuasão e usa vários artefactos (metáforas, emoções, estereótipos, gestos, silêncios e até mentiras) para atingir os seus objetivos e que o ato de fala procura estabelecer princípios universais de comunicação, cujo valor deve ser funcional em diferentes contextos, culturas e qualquer que seja o poder relativo dos atores. Considerou, no entanto, que examinar o desenvolvimento de ameaças combinava as percepções filosóficas e sociológicas, desde que as “afirmações sobre o poder mágico dos atos de fala fossem moderadas” (Balzacq, 2010, p. 3).

Balzacq, Léonard e Ruzicka (2016), 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, et al., 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” (“excepcionais” 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 carácter empreendedor – isto é, não descreve apenas o mundo, também pode transformar a realidade social (Balzacq, et al., 2016).

O uso da palavra “securitização” para designar a construção linguística de questões de segurança teve um impacto considerável nos estudos de segurança. A teoria da securitização aborda, por conseguinte, inúmeras questões essenciais. O que faz de algo verdadeiramente um problema de segurança? Que tipo de respostas isso exige? Quais são as consequências específicas de concordar que algo é uma ameaça? A teoria da securitização tem, pois, uma estreita afinidade com o construtivismo social, em particular com os trabalhos que examinam “o papel da linguagem, o *status* da prática e o poder do argumento na política mundial” (Balzacq, et al., 2016, p. 496).

Neste contexto, a utilização do instrumento militar 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 e esteja ainda pouco desenvolvido no edifício conceptual das RI¹⁹, 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. Bueger e Edmunds (2017, p. 1293), por exemplo, 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.

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

¹⁹ 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 2002, 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).

naturais, em particular a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (IUU)²⁰, 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 amiúde existentes²¹. 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 accidental ou natural, dano ao meio ambiente, riscos ou perda” (Feldt, et al., 2013, p. 2). A distinção está, por conseguinte, relacionada com a existência de atos ilegais intencionais (ameaças)²² e atos acidentais não intencionais (riscos)²³.

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

²⁰ *Illegal, unreported and unregulated* (UNSG, 2008).

²¹ Isso decorre da variedade de definições dos conceitos *security* e *safety* e da sua aplicação no domínio marítimo. Os termos são frequentemente usados de modo impreciso, inconsistente, sendo por vezes utilizados de forma cruzada (Pozo, et al., 2010).

²² Que Silva (2017, p. 214) define como “situações em que um determinado agente tem a intenção e a capacidade para provocar danos”.

²³ 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”.

mar; segurança dos recursos no mar [coluna de água] e fundo do mar; proteção ambiental; e segurança de marítimos e pescadores” (Feldt, et al., 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 outros atores internacionais tinham adotado uma abordagem mais 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 (como regulamentos de segurança de portos, entre muitas outras) e reativas (por exemplo, operações contra pirataria) (Germond, 2015a, p. 138).

As discussões sobre segurança marítima apontam, invariavelmente, para as ameaças que prevalecem no domínio marítimo. Em termos conceptuais, Bueger (2015, p. 161) optou por edificar 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 diversas, e afirmou que a segurança marítima podia ser interpretada através das relações passíveis de serem estabelecidas entre eles.



Figura 1 – Matriz de segurança marítima

Fonte: Adaptado 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*²⁴. 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. Diz respeito à regulamentação da construção de embarcações e infraestruturas marítimas, ao controlo sistemático dos procedimentos de segurança, bem como à educação dos marítimos no cumprimento da regulamentação. Passou a incluir, gradualmente, a prevenção de colisões, acidentes e desastres ambientais (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 milhas marítimas²⁵ 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

²⁴ Será analisado de modo mais detalhado no capítulo 3, quando for abordado o instrumento militar.

²⁵ Uma milha marítima equivale a 1852 metros.

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 estratégia supradita estabelece, ainda, os papéis que as forças da NATO podem vir a desempenhar no ambiente marítimo, a fim de contribuírem para a defesa e segurança da Aliança Atlântica e promoverem os seus valores. Essas funções incluem contribuições apropriadas para garantir, entre outras, a segurança marítima nos espaços considerados vitais pela organização (NATO, 2011).

A relevância das questões do domínio marítimo levou a UE a criar, de igual modo, a sua própria estratégia de segurança marítima²⁶. Nesse documento é referido que o mar é uma fonte valiosa de crescimento e prosperidade para a União e para os seus cidadãos. 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, por conseguinte, uma necessidade para o bem-estar e a prosperidade da União – e do mundo em geral – e vincula questões de segurança interna e externa. 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 mencionada estratégia da UE, as ameaças à segurança marítima são multifacetadas, constituem-se como um perigo potencial para os cidadãos europeus e podem ser prejudiciais aos interesses estratégicos da União e dos seus Estados-membros. O documento destaca, entre outras, as seguintes ameaças: criminalidade

²⁶ Tal relevância deve-se a que a maior parte do comércio externo e interno da UE se faz por via marítima; a UE é o terceiro maior importador e o quinto produtor mundial de pescado e aquacultura; mais de 70% das fronteiras externas da União são marítimas e centenas de milhões de passageiros passam por ano pelos seus portos; a segurança energética da Europa depende, em grande medida, do transporte e infraestruturas marítimas (Council of the European Union, 2014a).

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 e outros atos ilegais intencionais que ocorrem no mar e nos acessos a portos contra navios, cargas, tripulações e passageiros, instalações portuárias e infraestruturas marítimas e energéticas críticas; 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 na nossa pesquisa. O foco centrar-se-á, todavia, apenas na vertente *maritime security*, por ser aquela onde prevalecem as ameaças que pretendemos analisar em pormenor: a pirataria marítima e o assalto armado no mar.

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 exatamente 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”. Mesmo as comunidades que não estavam diretamente envolvidas na pirataria, frequentemente disponibilizavam bens ou refúgios aos invasores do mar, negociando com os bandidos por simples simpatia, por afinidades tribais ou religiosas, ou até mesmo para a obtenção de benefícios comerciais (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 mar²⁷.

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, as nações começaram a afastar-se definitivamente do conceito de pirataria como forma de guerra. Em 1700, a Inglaterra definiu mesmo a pirataria como um ato que apenas poderia ser cometido por súbditos do reino e não por governos estrangeiros. 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).

Também nos EUA, que herdaram o direito comum inglês contra a pirataria, a questão de saber se a pirataria era considerada um ato de guerra ou um ato criminoso demorou a ser resolvida. Durante a era dos piratas da Barbária²⁸, George Washington via a pirataria como uma conduta ilegal patrocinada por Estados, enquanto Jefferson se concentrou antes em lidar com os Estados da Barbária fazendo uso de um método misto de emprego de força militar e de pagamento de tributo (Kraska, 2011a).

Os piratas da Barbária desempenharam um papel significativo na definição da política externa dos EUA nos anos iniciais da sua existência e são mesmo considerados como os responsáveis pelas primeiras guerras dos EUA no Médio Oriente (Tristam, 2019). Pese embora existissem posições que defendiam a ligação da pirataria à ação estatal, fazendo-a equivaler à guerra naval, a lei dos EUA acabaria por adotar a visão inglesa de que a pirataria era um crime cometido por indivíduos, em vez de um ato de

²⁷ 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).

²⁸ 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).

guerra cometido por um Estado. O primeiro estatuto dos EUA sobre pirataria, que data de 1790, representava então 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 nos subcapítulos 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 objeto de 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 poucas 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 época²⁹. 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 desse período, a pirataria passou a ser uma parte onnipresente 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). A cidade-estado de Atenas surgiu como potência naval dominante no século V a.C. e iniciou um longo período de perseguição à pirataria marítima de Creta.

²⁹ 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).

Mas só no século II a.C. a cidade-estado de Rodes conduziu uma guerra decisiva contra os piratas de Creta, limpando a ilha dos grupos que ali tinham origem (Kraska, 2011a).

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. O seu propósito consistiu em negar aos piratas a capacidade de operarem a partir de portos seguros e, dessa forma, garantir a segurança das rotas marítimas no Mediterrâneo Central e Oriental, não sendo despidendo o facto de isso lhe permitir, de igual modo, consolidar o seu próprio império (Kraska, 2011a).

A pirataria foi, em sentido idêntico, onnipresente 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, que passaram a viver com medo constante dos seus ataques. 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 recrudescceu 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 corsários³⁰, embora a fronteira entre corsário e pirata nem sempre tenha sido clara³¹.

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).

No início do século XVIII surge a denomina “idade de ouro” da pirataria, nas Caraíbas. O surto significativo de pirataria durante esse período ficou a dever-se a vários fatores, sendo o fim da era dos *buccaneers* e a opção por uma política cada vez mais antipirataria das autoridades coloniais os mais relevantes. Neste caso, em concreto, os

³⁰ 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).

³¹ 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).

antigos marinheiros que se dedicavam à guerra de corso, tendo terminado os contratos com as potências a quem tinham servido, tinham duas opções: dedicavam-se a outra ocupação na navegação mercante, francamente menos rentável, ou prosseguiram as atividades, agora como simples piratas, por sua conta e risco. Muitos optaram por esta segunda via (Konstam, 2010).

Ao longo do século XIX a pirataria diminuiu francamente e a guerra de corso foi mesmo formalmente abolida³². 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).

1.2.2 A pirataria contemporânea

Em abril de 1958, em Genebra, teve lugar a primeira Conferência das Nações Unidas para o Direito do Mar³³ que resultou em quatro convenções e um protocolo adicional³⁴. 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

³² 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).

³³ 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).

³⁴ 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).

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, e lidava especificamente com: a liberdade do alto mar; o direito de um Estado ter navios arvorando a sua bandeira sob condições por si fixadas; os direitos e obrigações do Estado de bandeira; a pirataria; o direito de visita; o direito de perseguição; e a colocação de cabos submarinos (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 definiu, ainda, no art.º 14º, o dever de cooperação de todos os Estados na sua repressão.

Referiu Tullio Treves (2008) na nota introdutória sobre a Convenção de Genebra de 1958, publicada no portal das Nações Unidas, que “muitas das disposições das Convenções de Genebra, no momento da sua adoção, correspondiam ao direito internacional consuetudinário” e isso era particularmente visível no que dizia respeito à Convenção para o Alto Mar, mais do que qualquer outra das convenções, tendo sido quase integralmente transportada para a terceira Convenção das Nações Unidas sobre

o Direito do Mar (CNUDM)³⁵, adotada em Montego Bay, na Jamaica, em 1982. Esta convenção 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)³⁶ de Estados ribeirinhos, sobretudo no Sudeste da Ásia, levou à necessidade de diferenciar esses ataques de atos de pirataria, que ocorrem no alto mar (AM)³⁷. A Organização Marítima Internacional veio, assim, intervir no sentido de cobrir este aparente vazio legislativo, tendo emitido a resolução A.1025(26) (IMO, 2009a), 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 interiores³⁸ de um Estado, em águas arquipelágicas³⁹ e no MT;

Qualquer ato que incite ou que facilite intencionalmente um dos atos acima descritos”.

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

³⁵ 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).

³⁶ 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.

³⁷ 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).

³⁸ As águas situadas no interior das linhas de base a partir das quais se mede o MT fazem parte das águas interiores do Estado.

³⁹ O Estado arquipelágico 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).

acordo com art.º 58º da CNUDM, é extensível à zona económica exclusiva (ZEE)⁴⁰ e à zona contígua (ZC)⁴¹, enquanto que o assalto armado é realizado em águas de soberania⁴² de um Estado. A Figura 2 mostra os diferentes espaços marítimos.

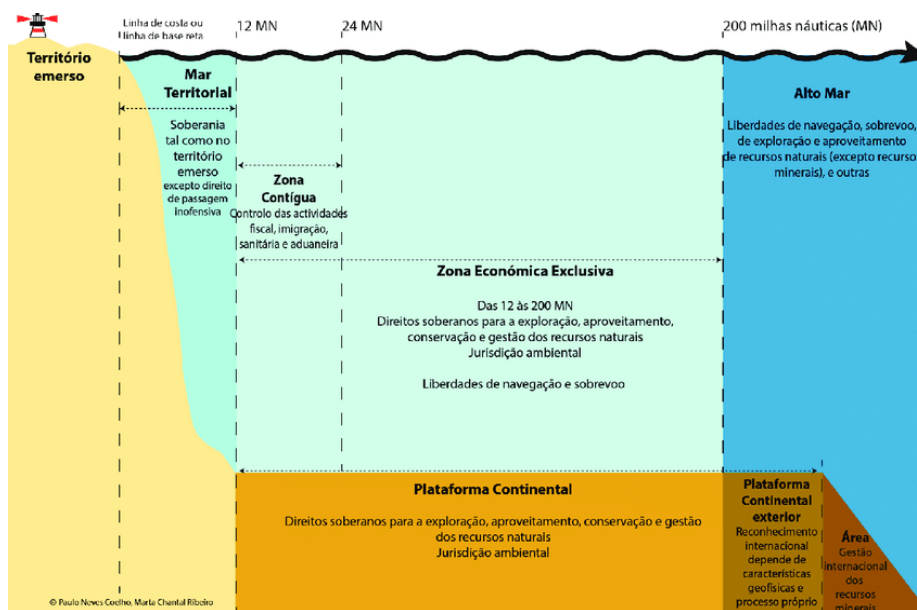


Figura 2 – Representação dos diferentes espaços marítimos

Fonte: (DGRM, 2017)

O *International Maritime Bureau* (IMB)⁴³, dando eco à indignação no setor do transporte marítimo com o alarmante crescimento da pirataria, criou, em 1992, em Kuala Lumpur, na Malásia, o *Piracy Reporting Centre* (PRC), com as seguintes atribuições: receber relatos de movimentos suspeitos e de assalto armado contra navios mercantes e avisar os navios militares em trânsito pelas áreas em causa; divulgar relatórios de situação sobre atos de pirataria e assalto armado; e obter, analisar, tratar e divulgar a

⁴⁰ 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).

⁴¹ 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).

⁴² São constituídas pelo MT e águas interiores.

⁴³ 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. Uma das principais áreas de atuação do IMB é a repressão contra a pirataria. A preocupação com o crescimento alarmante do fenómeno 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).

informação recebida (IMB, 2020a). O IMB criou a sua própria definição de pirataria, embora sublinhando que a mesma 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 é abrangente e coloca a pirataria e o assalto armado contra navios na mesma categoria, compreendendo ataques, concretizados ou tentados, a navios atracados em portos, fundeados ou a navegar, tanto no MT dos Estados como no AM. 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.

Assim, e com base na informação disponibilizada pelo PRC nos seus relatórios anuais, Matthew Chambers, especialista do *United States Bureau of Transportation Statistics*, elaborou, em abril de 2010, um relatório sobre a pirataria e o assalto armado no mar e a sua influência no comércio e transporte marítimo internacional, e elencou os principais santuários, no período de 1998 a 2008, que a Figura 3 evidencia.

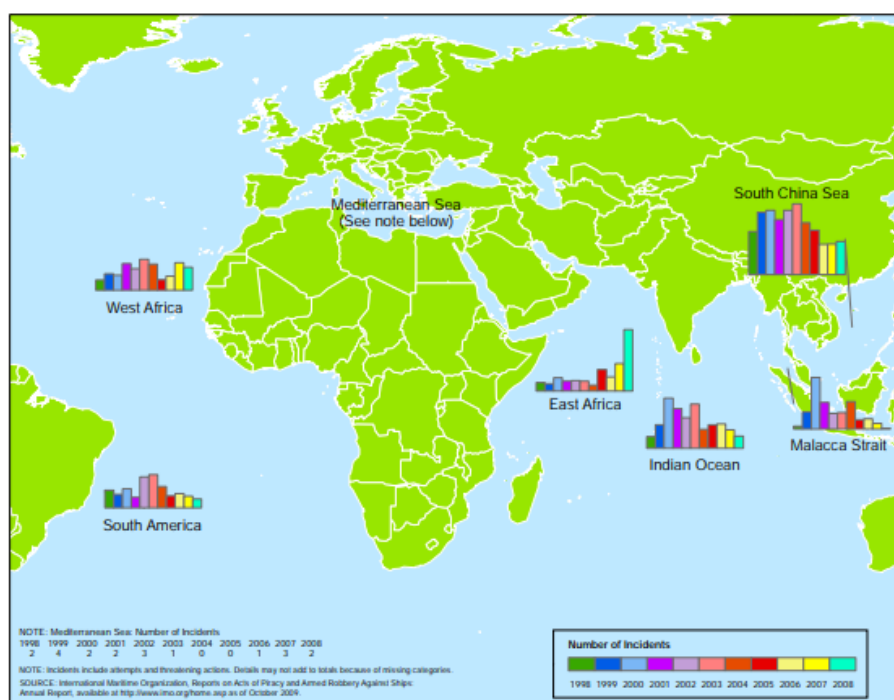


Figura 3 – Incidentes de pirataria / assalto armado no mar entre 1998 e 2008

Fonte: (Chambers, 2010)

Em 2010, o *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) produziu o primeiro *threat assessment* sobre o crime transnacional organizado, dedicando um capítulo à pirataria marítima. Fazendo uso de dados disponibilizados pelo PRC, identificou os principais *hot spots* da pirataria em 2009, em tudo semelhantes aos elencados no relatório de Chambers a que antes nos referimos, e que a Figura 4 mostra.

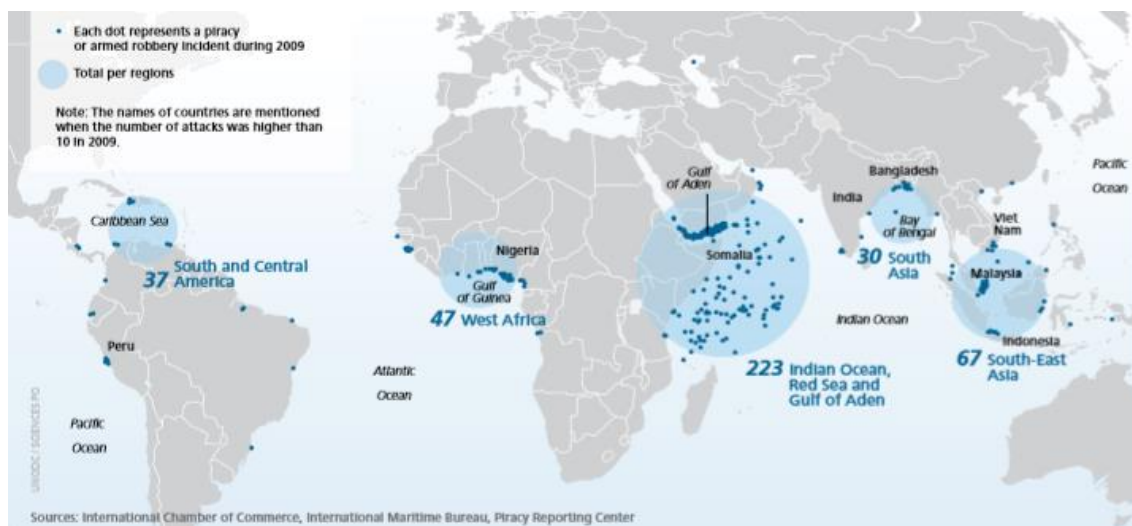


Figura 4 – *Hot spots* da pirataria contemporânea e nº de ataques ocorridos em 2009

Fonte: (UNODC, 2010)

1.2.3 A pirataria somali

Segundo um relatório do *International Expert Group on Piracy off the Somali Coast* (IEGPSC) relativo a um *workshop* realizado em Nairobi, no Quênia, em 2008, e patrocinado pelo representante especial do Secretário-geral das Nações Unidas para a Somália, o Embaixador Ahmedou Ould-Abdallah, uma forma mais estruturada de pirataria surgiu nesta região a partir de 1990 (IEGPSC, 2008). O século XXI trouxe, no entanto, uma escalada de atividades de pirataria na região do Corno de África, 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, não tinha seguido uma progressão linear, mas ocorrera em três fases separadas. Estes momentos diferentes 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 obra *The History of Piracy*⁴⁴. 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. Em resultado do colapso do Estado somali, em 1991, as suas águas permaneceram literalmente desprotegidas, ficando à mercê dos navios de pesca estrangeiros que passaram a utilizar práticas insustentáveis que devastaram quase integralmente a pesca costeira na região. 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 desde o início dos anos 1990 até 2005, a pirataria somali, pese embora tenha crescido em número de grupos e estes tenham evoluído em sofisticação, competência, audácia e organização, manteve-se

⁴⁴ 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).

praticamente como “pirataria de subsistência”, concentrada, sobretudo, no GoA (Lucas, 2013, pp. 57-58).

A segunda fase iniciou-se em 2005 e os ataques perpetrados a partir desta data diferiram muito da primeira, tanto em termos de frequência quanto de localização geográfica, já que se estenderam a algumas centenas de milhas marítimas de costa, o que indicou a existência de novos santuários piratas em terra. Estes grupos começaram a atacar navios em trânsito ao longo da bacia da Somália. Os mais proeminentes e sofisticados eram os “*Somali Marines*”⁴⁵, localizados em *Harardheere*, a Norte de Mogadíscio e o “*Somali National Volunteer Coastguard*”⁴⁶, em *Kismaayo*, no Sul (Lucas, 2013). A Global Security (2017) acrescentou-lhes o “*Marka Group*”⁴⁷ e o “*Puntland Group*”⁴⁸. A Figura 5 mostra os principais santuários nessa época.



Figura 5 – 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

⁴⁵ 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).

⁴⁶ Liderado por Garaad Mohamed e vocacionado para a interseção de pequenas embarcações (de recreio e de pesca) (Global Security, 2017).

⁴⁷ 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).

⁴⁸ Essencialmente constituído por pescadores que operavam na Puntlândia (Global Security, 2017).

à pirataria”, uma vez que era entendida como contrária à Lei Islâmica⁴⁹ (Lucas, 2013). Porém, a relação entre organizações piratas e o movimento terrorista Al-Shabaab foi diferente, já que foram observadas cumplicidades entre ambas as estruturas⁵⁰, ainda que não tenha existido qualquer aliança formal⁵¹ (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 Haradheere⁵² 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 marítimo de armas, mão de obra e materiais necessários para as suas ações (IEGPSC, 2008)⁵³. A Figura 6 mostra que a pirataria decresceu significativamente na região do Corno de África de 2005 para 2006.

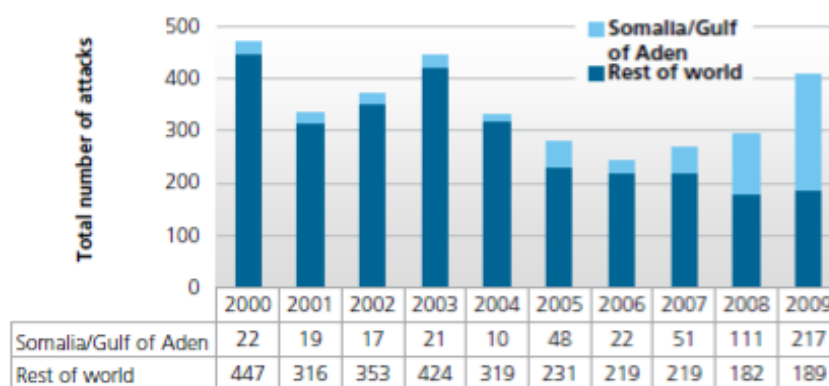


Figura 6 – Nº de ataques de pirataria entre 2000 e 2008

Fonte: (UNODC, 2010)

⁴⁹ 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).

⁵⁰ 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).

⁵¹ 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).

⁵² 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).

⁵³ 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).

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, como a seguir demonstramos. Os ataques aos navios mercantes fretados pelo *World Food Programme* (WFP) – que no início de 2007 levaram mesmo ao sequestro de dois deles⁵⁴ – recrudesceram francamente, o que fez aumentar a notoriedade internacional da pirataria somali. Tais ataques colocaram em causa, todavia, alegações feitas por piratas⁵⁵ de que agiam para proteção das águas de soberania somali, tanto da pesca ilegal⁵⁶ quanto do depósito de resíduos tóxicos.

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 relevo⁵⁷, embora de forma não exclusiva – podiam agregar 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, que vinha assistindo a um incremento de atos de pirataria marítima desde 2006, registou um aumento de incidentes sem precedentes em 2008 (ano em que foram realizados 111 ataques a navios civis e sequestrados 47) (IMB, 2009) e com pagamentos recordes de resgates (a título de exemplo, foi relatado o pagamento de 3,2

⁵⁴ O navio *Rozen* foi sequestrado em 24 de fevereiro de 2007, tendo sido libertado 34 dias depois. O navio *Mariam Queen* foi sequestrado no início de maio de 2007 e libertado a 27 desse mês (IMB, 2008).

⁵⁵ Alguns piratas entrevistados por órgãos de comunicação social internacionais, vincularam as atividades de pirataria a respostas à pesca ilegal e ao despejo em águas somalis de resíduos tóxicos, que emergiram quando o país perdeu a capacidade de patrulhar as águas sob a sua jurisdição (CRS, 2009, p. 6).

⁵⁶ De acordo com dados de um relatório de julho de 2005 do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, estima-se que os somalis tenham perdido 100 milhões de dólares só devido à pesca ilegal de atum e camarão na ZEE do país em 2003-2004 (CRS, 2009, p. 7).

⁵⁷ 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 que atuava 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).

milhões de dólares pela liberação do MV⁵⁸ *Faina*) (BBC, 2009). O número de incidentes atingiu os maiores valores no período 2009 - 2011 (Figura 7). O fenómeno conheceu um significativo retrocesso em 2012 e a partir de 2013 assistiu-se à sua estabilização, mantendo-se em níveis meramente residuais (Stratfor, 2016).

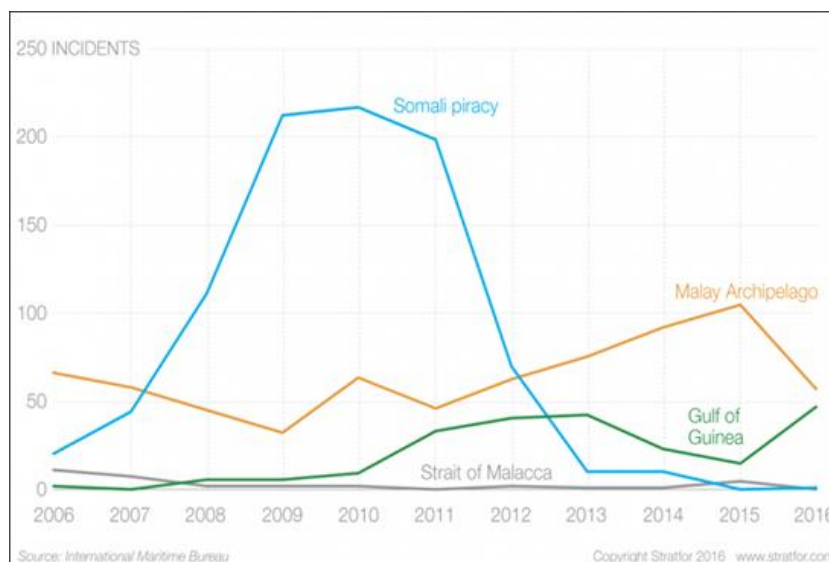


Figura 7 – Frequência de ataques nos principais *hot spots* entre 2006 e 2016

Fonte: (Stratfor, 2016)

1.2.3.1 Perfil da pirataria somali

Uma das razões que podem justificar o desenvolvimento em larga escala da pirataria na costa da Somália – e a que antes fizemos referência –, porém nunca inteiramente provada⁵⁹, foi a necessidade de a população somali proteger as suas águas territoriais e os recursos marinhos contra a pesca ilegal⁶⁰ e despejo de resíduos tóxicos por navios estrangeiros. Mas outros motivos foram igualmente apontados para o aumento e a continuidade da pirataria na Somália: 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

⁵⁸ Acrónimo que significa *motor vessel*.

⁵⁹ Segundo o relatório do *Monitoring Group on Somalia*, de 2010, as investigações levadas a cabo não deixavam dúvidas de que as queixas das comunidades pesqueiras da Somália contra embarcações estrangeiras envolvidas na exploração ilícita dos recursos marinhos eram, na melhor das hipóteses, secundárias e, em alguns casos, de periférica importância para se entender o fenómeno da pirataria somali. Em 2009, por exemplo, apenas 6,5% dos ataques de piratas somalis foram direcionados a navios de pesca (Monitoring Group on Somalia, 2010).

⁶⁰ Os piratas julgavam-se no direito de atacar embarcações de pesca ilegais nas suas águas, uma vez que entendiam que essa era a única opção para combater “tamanha injustiça” (IEGPSC, 2008).

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 mesmo 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 Puntlândia⁶¹ e na Somália Central. Essa atividade criminosa transitou de terra e potenciou o aparecimento da pirataria no mar (Gilpin, 2009).

Como decorre do subcapítulo anterior, 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*⁶², o Estreito de Bab-el-Mandeb⁶³, 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 Somalilândia⁶⁴ patrulhava ativamente a sua costa e mantinha

⁶¹ 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.

⁶² Pontos de estrangulamento no ambiente marinho de elevado valor geoestratégico e geoeconómico que ligam importantes vias navegáveis e causam congestionamento natural ao tráfego marítimo (Popescu, 2016).

⁶³ 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 Djibuti e a Eritreia, e liga o Mar Vermelho ao Golfo de Áden e ao Mar Árábico (EIA, 2017).

⁶⁴ 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-patrolha de maiores dimensões, com armamento antiaéreo instalado à proa (Monitoring Group on Somalia, 2010).

observatórios guarnecidos em permanência ao longo da costa, que lhes permitia aviso antecipado sobre qualquer atividade suspeita (Monitoring Group on Somalia, 2010).

O recrutamento de piratas incidia sobretudo em jovens atraídos por homens mais velhos, usualmente desempregados e descontentes, que os aliciavam com a perspectiva de obtenção de lucros substanciais (Gilpin, 2009). 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). Os grupos eram normalmente constituídos por quatro a seis piratas e obtinham apoio – através da disponibilização de embarcações, armamento e víveres – dos seus financiadores, que permaneciam em terra e não se envolviam diretamente nos ataques, dedicando-se antes às negociações relativas ao pagamento dos resgates (Gilpin, 2009).

Um grupo de ataque pirata estava usualmente equipado com armas de pequeno calibre, metralhadoras AK-47 e lançadores de *rocket propelled grenade* (RPG)⁶⁵. Utilizavam *skiffs*⁶⁶ com potentes motores fora de borda e atacavam indiscriminadamente navios e embarcações – incluindo petroleiros, porta-contentores, cargueiros, iates, navios de cruzeiro, barcas ou simples rebocadores (NRP Corte-Real, 2009). Possuíam, ainda, diversos telemóveis e, por vezes, radares de embarcações de recreio pirateadas, essenciais para a deteção e seguimento de contactos, principalmente à noite. O equipamento incluía, finalmente, binóculos de alta resolução, ganchos e escadas de alumínio (Monitoring Group on Somalia, 2008).

Os grupos de piratas somalis tinham capacidade para desenvolverem ataques coordenados, empregando para isso três a cinco *skiffs*. Vinham de vários quadrantes, envolviam os navios-alvo, distraíndo-os e perturbando a atenção dos tripulantes, até que uma *skiff* conseguisse aproximar-se o suficiente para lançar os seus ganchos e

⁶⁵ Pode ser traduzido como granadas lançadas por foguetes.

⁶⁶ 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.

escadas que permitissem a abordagem. Logo depois embarcavam os piratas das demais *skiffs*. Os alvos mais apetecíveis eram navios lentos e com superestruturas relativamente baixas (Gilpin, 2009).

Segundo o *Transitional Federal Government* (TFG), em 2010 existiam pelo menos 1500 operacionais em toda a Somália. Esse ano ficou marcado pela intensificação da violência dos ataques dos piratas e pelo aperfeiçoamento do seu *modus operandi*, designadamente, o incremento da utilização de navios-mãe para apoio logístico das *skiffs*, o uso cada vez mais comum de equipamentos sofisticados – como o *Global Positioning Satellite* (GPS) e telefones via satélite – e o aumento da capacidade de reabastecimento no mar a navios sequestrados para prosseguirem para os santuários junto a costa. Todavia, era sobretudo a capacidade de organização dos piratas que mais impressionava, fosse no mar (nos ataques realizados) ou em terra (nos portos de origem), devido ao suporte existente na negociação de resgates e na detenção de reféns (Lang, 2011).

Segundo Gilpin (2009), as operações de pirataria na Somália desenvolviam-se de acordo um modelo padronizado: obtenção de informação; busca coordenada; abordagem e controlo dos navios-alvo; movimentação dos navios sequestrados para áreas seguras; negociações; pagamento dos resgates; e desembarque. A maioria dos relatórios referia que um ataque durava, em média, aproximadamente vinte a trinta minutos. Se fosse bem-sucedido, os navios navegavam para um dos vários santuários existentes junto a terra, o que reduzia a probabilidade de ações de resgate por parte de forças militares e facilitava o fornecimento de víveres para os piratas e os reféns durante o processo de negociação, que podia tornar-se moroso.

Se bem que muitos grupos de piratas procuravam alvos de oportunidade, os mais bem-sucedidos obtinham informações sobre navios (roteamento, capacidade, carga, tripulação e defesas) de autoridades portuárias ou mesmo governamentais⁶⁷. Munidos com essas relevantes informações, restava-lhes aguardar o melhor momento para desferirem os seus ataques, muitas vezes de forma coordenada a partir de navios-mãe.

⁶⁷ 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).

A utilização deste expediente permitiu incrementar de forma significativa o raio de ação dos ataques, afastando-se sucessivamente da costa. A Figura 8 mostra a expansão dos ataques piratas ocorrida entre 2005 e 2011.

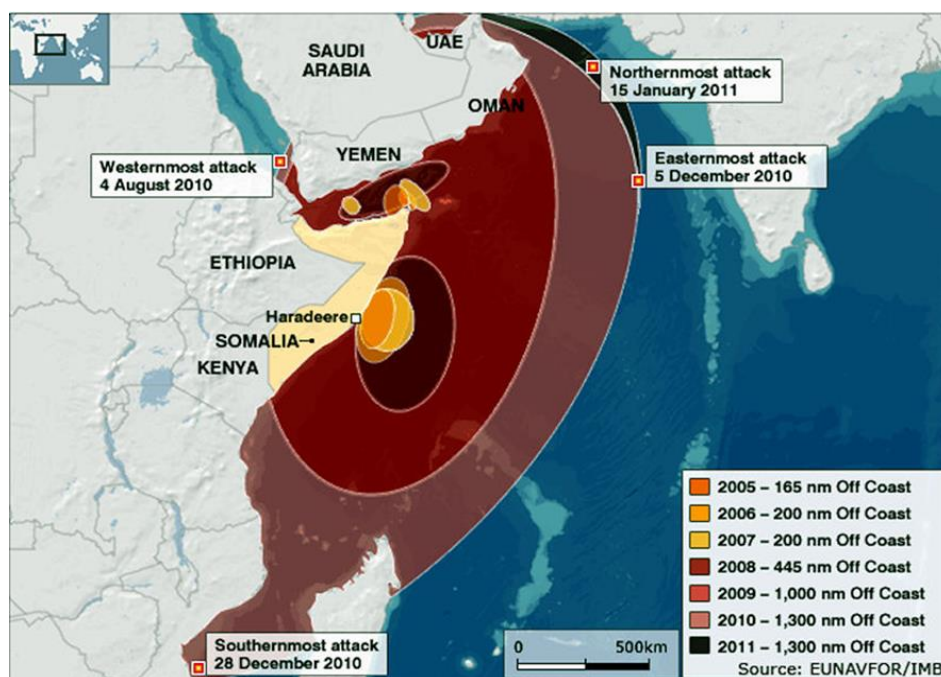


Figura 8 – Expansão dos ataques no Corno de África entre 2005 e 2011

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 fácil⁶⁸ (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

⁶⁸ 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).

sequestrados por embarcações de empresas de segurança privadas contratadas pelos proprietários, agentes dos navios ou pelas suas seguradoras. 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 piratas⁶⁹ (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 tinha chegado favoreceu o aparecimento de profissões associadas, designadamente, intermediários, negociadores e intérpretes, que, no limite, levaria a que a população da Somália ficasse cada vez mais refém 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 clãs⁷⁰ 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,

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Alguns chefes de clãs permaneceram ao lado das organizações piratas e apoiaram-nas com o intuito claro de partilharem 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).

os proventos substanciais que daí advinham⁷¹ (Lang, 2011). Mas o impacto da pirataria somali fez-se sentir em espaços marítimos vastíssimos, desde Omã, no extremo Noroeste do Mar Árábico, até ao Norte de Moçambique⁷².

Em termos económicos, a pirataria afetou de forma muito vincada os principais setores das economias da região, em particular o turismo e a pesca⁷³. 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 Quênia ou a Tanzânia – quanto em países que, sem litoral, estavam necessitados de uma saída para o mar para poderem levar a cabo transações comerciais⁷⁴. 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 Oriental⁷⁵ foi colocado em risco. Por outro lado, qualquer ataque a um navio de transporte de materiais perigosos podia causar prejuízo ao meio ambiente marinho de toda a região, com potenciais danos significativos ao nível da segurança ambiental.

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*⁷⁶ fazia-o através daquele estreito. A título de exemplo, a Tabela 1 mostra o fluxo de petróleo pelo Bab el-Mandeb, em milhões de

⁷¹ 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).

⁷² 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).

⁷³ No discurso de abertura de um simpósio internacional 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).

⁷⁴ Como o Burundi, o Leste da República Democrática do Congo, a Etiópia, o Malawi, o Ruanda, o Uganda e a Zâmbia (Lang, 2011).

⁷⁵ 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).

⁷⁶ Oleoduto que atravessa o Egito e liga o Mar Vermelho (próximo da cidade do Suez) ao Mar Mediterrâneo (junto à cidade de Alexandria).

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 somali⁷⁷.

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

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

Fonte: Adaptado de (EIA, 2017)

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

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

Fonte: Adaptado de (EIA, 2017)

Ainda devido à pirataria, os prêmios 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 vítimas⁷⁸ sofreram traumas tão profundos que mesmo depois de libertadas preferiam não testemunhar sobre os excessos, de índole diversa, cometidos pelos piratas durante o período do seu cativeiro (Lang, 2011).

⁷⁷ 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).

⁷⁸ Que eram usualmente usadas como escravos e, simultaneamente, escudos humanos para prevenir tentativas de resgate por forças 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 Quênia, 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 instrumento militar (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* encerra⁷⁹, 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 RI, centrando a nossa atenção na tipologia de missões que incumbe às

⁷⁹ Diversos autores, entre os quais Alfred Mahan e Geoffrey Till, utilizam mesmo nos seus escritos duas palavras distintas: *sea power*.

forças navais, cingindo-nos, em concreto, ao espectro 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 Geoffrey Till, o mais obscuro de todo o léxico da estratégia marítima⁸⁰⁸¹. 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 dos Estados exigiam frotas oceânicas expressivas em vez de simples

⁸⁰ 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 (Till, 2009).

⁸¹ 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.

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. 77-78) 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* (Corbett, 1918, p. 79).

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 que o AM encerrava 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, todavia, 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 (Corbett, 1918, pp. 88-89). 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, p. 90).

Baseando-se na vasta literatura publicada sobre *sea power*, Geoffrey Till 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 (Till, 1984, p. 13).

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 (Till, 1984, p. 14). 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 refere-se, de novo, às dificuldades em caracterizar o conceito *seapower*⁸² 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 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* (Till, 2009, p. 21).

A Figura 9 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.

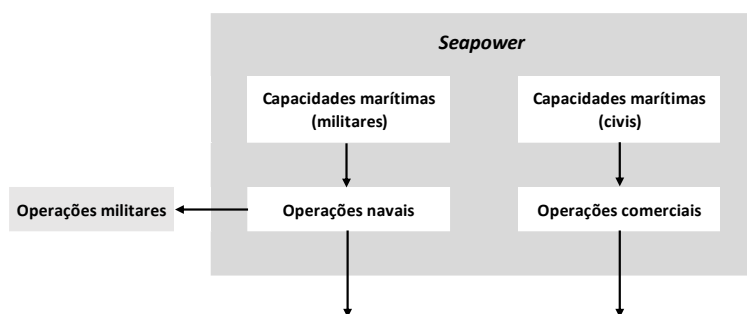


Figura 9 – Meios do seapower

Fonte: Adaptado de (Till, 2009)

O foco da nossa 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*.

⁸² Desta vez o conceito é constituído por uma única palavra: *seapower*.

Neste sentido, Germond (2015b, p. 5) considerou que o conceito *seapower* tinha ganho 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 apenas 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:

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

Tabela 3 – Matriz de segurança do pós-Guerra Fria

Fonte: Adaptado 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*”⁸³.

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” (Germond, 2015b, pp. 13-14). 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. 14-15).

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 tradicional, como a Rússia, atingiu uma posição de relevo no cenário global através do seu poder militar no mar⁸⁴.

⁸³ 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.

⁸⁴ 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).

Desde o final da Guerra Fria, porém, a narrativa sobre o papel essencial deste poder tem vindo consecutivamente a desgastar-se e a perder relevo. Em termos do moderno poder militar no mar, considerou Kraska (2011b, p. 32) que “a estrutura das forças navais está a seguir um rumo marcado pela expansão das capacidades navais expedicionárias”.

Nas seções seguintes iremos focar-nos no espectro das missões que incumbem ao poder militar e às operações de segurança marítima, por terem sido aquelas em que foram empenhadas as forças militares objeto do presente estudo.

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 um espectro de tarefas a serem desenvolvidas pelas forças navais que variavam em termos de intensidade e frequência, e que a Figura 10 reproduz.

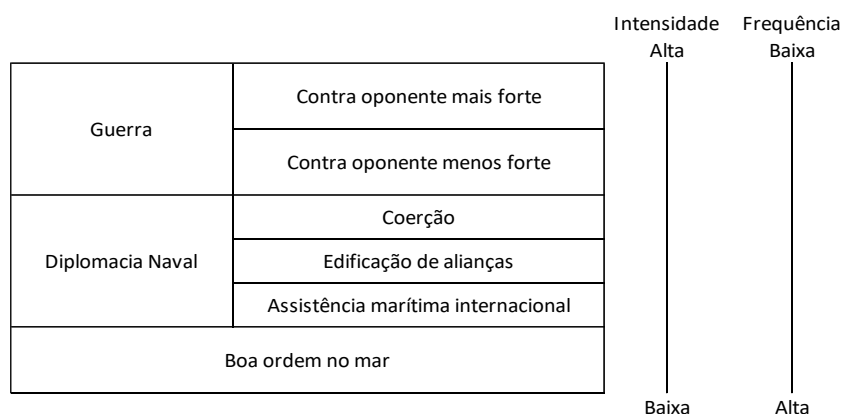


Figura 10 – Tarefas passíveis de serem atribuídas ao poder militar no mar

Fonte: Adaptado 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 término⁸⁵. Genericamente têm

⁸⁵ 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.

assentado em duas variantes principais: a natureza das forças que conduzem as operações e os objetivos políticos 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:

“If we do not go to the crisis, the crisis will come to us” (Till, 2009, p. 224).

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 VI⁸⁶ ou VII⁸⁷ 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, pp. 225-229).

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) (Till, 2009, p. 254). Considerou Till que as

⁸⁶ É assumido que existe consentimento de todas as partes envolvidas no desenvolvimento da operação.

⁸⁷ O consentimento terá, neste caso, que ser alcançado através da coerção militar.

marinhas têm “valor diplomático” por duas razões: porque “cumprem algumas das funções estratégicas” dos Estados; e devido às suas “características intrínsecas”, designadamente a liberdade de navegação das forças navais, o que confere aos seus meios um raio de ação muito abrangente (Till, 2009, p. 255).

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. Com a ampliação do conceito de segurança ocorrida no final do século passado, a extensão desta sobreposição aumentou, trazendo apenas questões sobre quem deve ser responsável por quê. A ênfase principal na gestão dos oceanos deverá recair, assim, na coordenação eficiente das várias forças envolvidas na sua implementação (Till, 2009, pp. 314-315).

Till apresentou um modelo com o envolvimento da marinha e guarda costeira dos EUA. 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 (Figura 11). 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.

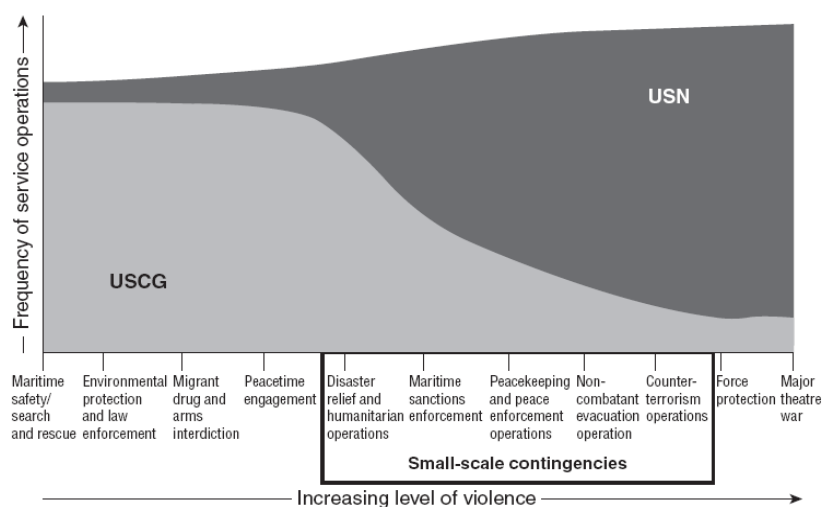


Figura 11 – Espectro das operações marítimas

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. Estas operações não seguem necessariamente uma progressão linear e o nível de violência está associado ao grau de conflitualidade existente. 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, 2018a).

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).

Já a estratégia marítima dos EUA⁸⁸ identifica sete tipologias diferentes de missões e cinco funções que os organismos com responsabilidade de atuação no domínio marítimo⁸⁹ devem cumprir (Dunford, et al., 2015, p. 19). De entre tais funções, destaca-se a *maritime security* que se destina a proteger a soberania e os recursos marítimos dos EUA, apoiar a liberdade do comércio marítimo e combater a proliferação de armas, o terrorismo, o crime transnacional, a pirataria, a exploração ilegal do ambiente marítimo e a imigração ilegal (Dunford, et al., 2015).

Tendo como enquadramento o espectro da Figura 11, as operações de segurança marítima incluem-se nas *Small-scale contingencies* (Till, 2009, p. 316).

1.3.4 O emprego do poder militar no mar, na região do Corno de África

O foco da nossa investigação irá centrar-se na intervenção das forças navais da UE, da NATO e da CMF. As secções que se seguem abordam as principais operações militares que decorreram naquela região entre 2008 e 2016 – serão analisadas mais pormenorizadamente no capítulo 3 – e que estão temporalmente listadas na Figura 12.

		ANO	2008				2009				2010				2011				2012				2013				2014				2015				2016			
		TRIMESTRE	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4				
O R G A N I Z A Ç ÃO	UE	ATALANTA																																				
		ALLIED PROVIDER																																				
	NATO	ALLIED PROTECTOR																																				
		OCEAN SHIELD																																				
		CMF	CTF 151																																			

Figura 12 – Operações militares no Corno de África entre 2008 e 2016

Fonte: Elaboração própria baseada em documentação das organizações listadas

⁸⁸ *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower.*

⁸⁹ *United States Navy, United States Marine Corps, United States Coast Guard.*

1.3.4.1 A missão da UE

Em 10 de novembro de 2008, o Conselho da União Europeia, considerando as resoluções do CSNU 1814, 1816 e 1838, todas de 2008, aprovou a ação comum 2008/851/PESC, relativa a uma operação militar da União tendo em vista contribuir para a dissuasão, a prevenção e a repressão dos atos de pirataria e dos assaltos à mão armada ao largo da costa da Somália (Council of the European Union, 2008b).

O artigo 1º desta ação comum definia a missão:

“A UE leva a cabo uma operação militar de apoio às resoluções 1814 (2008), 1816 (2008) e 1838 (2008) do CSNU conforme com a ação autorizada em caso de pirataria, em aplicação do artigo 100º e seguintes da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (...) denominada *Atalanta*, tendo em vista contribuir: para a proteção dos navios do Programa Alimentar Mundial que encaminham a ajuda alimentar para as populações deslocadas da Somália; para a proteção dos navios vulneráveis que navegam nas costas da Somália; e para a dissuasão, prevenção e repressão dos atos de pirataria e assaltos armados no mar ao largo da costa da Somália (...)” (Council of the European Union, 2008b).

A resolução 1846 do CSNU, de 2 de dezembro de 2008, forneceu a base jurídica internacional para a UE conduzir uma missão operacional de combate à pirataria no Oceano Índico (Ripert, 2008). A operação foi a primeira missão naval da PCSD da UE⁹⁰ (Kraska, 2011a, p. 95). No seguimento desta resolução, em 8 de dezembro de 2008, e como parte da *comprehensive approach*⁹¹ relativa à Somália, a UE constituiu formalmente a *European Union Naval Force* (EUNAVFOR) e lançou a missão *Atalanta* (EEAS, 2020), e cujo mandato incluía: proteção dos navios do WFP, da *African Union Mission to Somalia* (AMISOM) e de navios vulneráveis; dissuasão, prevenção e repressão

⁹⁰ Permite desenvolver as capacidades civis e militares da UE para a gestão de crises e a prevenção de conflitos a nível internacional, contribuindo, assim, para manter a paz e a segurança internacional, em conformidade com a Carta das Nações Unidas. A PCSD inclui uma componente forte de prevenção de conflitos (EEAS, 2018b).

⁹¹ Método de trabalho constituído por um conjunto de medidas e processos concretos para melhorar a forma como a UE, baseada numa visão estratégica comum e no seu vasto leque de ferramentas e instrumentos existentes, pode desenvolver e incorporar novas políticas, práticas de trabalho e ações, com vista a obter resultados mais coerentes e eficazes. A necessidade de uma abordagem tão abrangente é mais premente em situações de crise e conflito e em Estados frágeis (ECDPM, 2014).

dos atos de pirataria e assalto armado no mar ao largo da costa da Somália; apoio a outras missões da UE e organizações internacionais no incremento da segurança marítima na região; e monitorização das atividades de pesca (EEAS, 2020).

1.3.4.2 As operações da NATO

A *Allied Provider* foi uma operação temporária lançada pela NATO em resposta a uma solicitação do Secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), Ban Ki-moon, de 25 de setembro de 2008. Os meios navais que constituíam o *Standing NATO Maritime Group (SNMG)2*⁹² foram empenhados na realização de escoltas a navios do WFP, em apoio da resolução 1814, de 15 de maio de 2008, e de combate à pirataria, em apoio das resoluções 1816, de 2 de junho, e 1838, de 7 de outubro, do CSNU. A operação decorreu entre outubro e dezembro de 2008, tendo sido a primeira vez que uma força naval da NATO foi destacada para esta região (NATO, 2016a).

No ano seguinte foi lançada a operação *Allied Protector*, destinada a dissuadir, impedir e interromper atividades de pirataria no GoA e na costa Leste da Somália. Decorreu, numa primeira fase, entre março e junho de 2009, tendo sido empenhado o SNMG1, constituído por meios navais de cinco países: Canadá, Espanha, EUA, Países Baixos e Portugal (que disponibilizou o comandante da força e o *flagship*⁹³, o NRP⁹⁴ *Corte-Real*). A segunda fase da operação ocorreu entre julho e agosto do mesmo ano, tendo nessa ocasião sido empenhado o SNMG2, constituído por meios navais dos EUA, Grécia, Itália, Reino Unido e Turquia (NATO, 2016a).

A operação *Ocean Shield* teve início em agosto de 2009 e estendeu-se até dezembro de 2016. Tinha como propósito contribuir para os esforços internacionais no combate à pirataria e apoiar, na medida do possível, a capacitação marítima em curso. Em 2009, os piratas capturaram mais de 40 navios, tendo os meios navais da NATO registado outros 130 ataques (não concretizados) ao largo da Somália. A partir do final de 2012, o número de navios capturados pelos piratas desceu drasticamente. Não obstante este aparente sucesso, a Aliança Atlântica considerou que a pirataria

⁹² O acrónimo *SNMG* diz respeito às forças navais de reação rápida (grupos 1 e 2) que a NATO tem permanentemente ativadas. Será abordado de modo mais detalhado no capítulo 3, subcapítulo 3.2.

⁹³ Navio-chefe na tradução para português. É o navio de uma força naval onde embarca o comandante dessa força e o seu estado-maior.

⁹⁴ Acrónimo que significa Navio da República Portuguesa.

permanecia como ameaça credível, revelando que os piratas continuavam a deter a intenção e a capacidade para prosseguirem os ataques a navios, pelo que, em 2014, na Cimeira de Gales, os líderes da organização decidiram prorrogar a operação até final de 2016, de forma não permanente: os meios navais seriam empenhados em patrulhas naquela região, mas apenas nos períodos em que as condições meteorológicas eram mais favoráveis à condução de atividades de pirataria (NATO, 2014a).

Embora o foco dos esforços da NATO no Corno de África continuasse a ser a condução de operações de combate à pirataria, no mar, a Aliança Atlântica trabalhava também com atores regionais para incrementar a capacitação das estruturas de segurança, a fim de melhor poderem lidar com as causas da pirataria. Assumindo não ser o ator principal neste domínio, os programas de capacitação da NATO incluíam, ainda assim, ações de treino, formação, participação em exercícios militares e aconselhamento sobre a reforma do setor de segurança (NATO, 2015a).

1.3.4.3 A ação da *Combined Maritime Forces*

A CMF é uma parceria naval multinacional que existe para promover a segurança, estabilidade e prosperidade em aproximadamente 3,2 milhões de milhas quadradas de águas internacionais no Oceano Índico Ocidental (WIO⁹⁵) e cujo quartel-general se encontra sediado no Bahrain. O seu foco está sobretudo direcionado para combater o terrorismo, prevenir a pirataria, incentivar a cooperação regional e promover um ambiente marítimo seguro. A CMF tem permanentemente atribuídas três *Combined Task Forces*⁹⁶ (CTF). A primeira, a CTF 150, foi criada após os ataques de 11 de setembro de 2001, nos EUA, para apoiar a operação *Enduring Freedom* (Kraska, 2011a, p. 93). A missão da CTF 150 consiste em combater as organizações terroristas e as atividades ilícitas subsequentes, restringindo a sua liberdade de manobra no domínio marítimo, e desenvolve regularmente operações de segurança marítima de forma a negar o uso do mar às organizações terroristas que operam nos espaços marítimos da Península Arábica

⁹⁵ Acrónimo que significa *Western Indian Ocean*.

⁹⁶ O acrónimo CTF pode ser traduzido como Força Tarefa Combinada e é, na prática, uma organização operacional internacional constituída por meios navais de diferentes países. A sua composição varia em função da missão atribuída, mas inclui normalmente diversos escoltadores (usualmente contratorpedeiros e fragatas, habitualmente com meios aéreos orgânicos) e pelo menos um reabastecedor de esquadra.

e no Oceano Índico (com exceção do Golfo Pérsico), por um lado, e garantir a livre circulação do transporte marítimo internacional, por outro (CMF, 2020).

A CTF 151 foi criada em 12 de janeiro de 2009, em resposta às resoluções do CSNU emanadas em 2008. A missão da CTF 151 consiste em dissuadir, interromper e suprimir a pirataria e o assalto armado no mar contra navios e desenvolver parcerias regionais para fortalecer as capacidades relevantes para proteção do comércio marítimo global e da liberdade de navegação. Com o decréscimo muito significativo de eventos de pirataria nos anos mais recentes, a CTF 151, sem nunca deixar de estar focada no seu objetivo primordial, tem estendido o seu campo de atuação através da realização de MSO em áreas específicas determinadas pela CMF (CMF, 2020).

A CTF 152 foi estabelecida em março de 2004 e destinou-se a incrementar a cooperação marítima regional, especialmente entre os Estados com assento no Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), focando-se em atores não estatais que atuam à margem da Lei no Golfo Pérsico. Opera apenas dentro deste golfo, onde coordena as atividades com os parceiros regionais, realiza com regularidade MSO e permanece preparada para responder a qualquer crise que envolva atores não estatais ilegais que possam desenvolver-se e constituírem ameaças à segurança da região (CMF, 2020).

Os países que constituem a CMF estão unidos no propósito de proteger o livre fluxo do comércio, incrementar a segurança marítima e combater a atividade ilícita nas áreas de operações definidas. A contribuição de cada país é voluntária e varia em função dos meios existentes e disponibilidade em cada momento (CMF, 2020).

1.4 Síntese

A segurança é o conceito chave da nossa investigação. O presente capítulo abordou o modo como se tem desenvolvido, em particular no pós Guerra Fria. Depois do enquadramento inicial que serviu para realçar o carácter intrincado, abrangente e vagamente consensual do conceito de segurança, focámo-nos na sua evolução ao longo da segunda metade do século passado e até à presente data, através das lentes da EC, cuja teoria iremos utilizar na análise da nossa questão relevante.

Logo depois centrámos a nossa análise na segurança marítima. Pese embora ainda esteja relativamente pouco desenvolvida no edifício conceptual das RI – não

obstante ter conhecido um incremento muito significativo nos primeiros anos do presente século –, é, todavia, um conceito que remete para os mais recentes desafios que têm vindo a ocorrer no domínio marítimo e para o modo como devem ser abordadas as inúmeras questões que lhe estão associadas.

Focámo-nos em seguida na pirataria marítima, um fenómeno milenar que conheceu um incremento significativo em diversas regiões do globo nos últimos anos do século XX, sobretudo a partir do final da Guerra Fria.

A pirataria com origem na Somália assumiu-se como a maior ameaça ao comércio marítimo internacional já no presente século. Pôs em causa a liberdade de navegação através de rotas marítimas globais e colocou em risco as tripulações dos navios civis que diariamente cruzavam os espaços marítimos do Oceano Índico Ocidental.

Por outro lado, o trânsito de navios mercantes fretados pelo WFP chegou mesmo a ser interrompido face aos inúmeros ataques de grupos de piratas, o que se constituiu como forte entrave à regular disponibilização de ajuda alimentar de emergência às carenciadas populações somalis, pondo em risco, no limite, a sua sobrevivência.

A segurança económica foi, de igual modo, colocada em causa, em virtude de potenciais atrasos no fornecimento das mercadorias que transitavam por mar. Neste âmbito, releva o caso do transporte marítimo de energia, uma vez que as referidas rotas globais que atravessam a região do Corno de África eram utilizadas para o transporte de hidrocarbonetos entre a Península Arábica (em especial a proveniente do Golfo Pérsico) e a Europa, o que configurou, de igual modo, uma ameaça à segurança energética.

Por fim, a pirataria somali constituiu-se, também, como potencial perigo para a segurança ambiental de uma região facilmente suscetível a acidentes e desastres ambientais no domínio marinho, tal o volume de trânsito de petroleiros que podiam ser alvo de ataques dos grupos que ali atuavam, em particular no Golfo de Áden.

O capítulo termina com uma breve análise da intervenção do IM de três organizações internacionais de relevo (NATO, UE e CMF) como forma de controlar o fenómeno da pirataria na região do Corno de África, que será abordada em detalhe no capítulo 3.

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, que Edward Lucas (2013) considerou ser o ano que marcou o início da segunda fase da pirataria somali, com a intensificação dos ataques a navios mercantes e o incremento da ousadia e temeridade das ações praticadas pelos grupos de piratas. 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 dar resposta à questão derivada número um, aferindo 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 da teoria 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 RSC⁹⁷ 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 escola era que parte substancial dos processos de securitização e dessecuritização 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 de segurança nacional e global e onde a maior parte da ação ocorre” (Buzan & Wæver, 2003, p. 43).

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

⁹⁷ Acrónimo que significa *Regional Security Complex*, que não iremos, todavia, abordar neste estudo.

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. A esmagadora maioria dos textos “[da EC] articulam uma relação interna entre o desenvolvimento empírico na problemática da segurança europeia e o seu trabalho conceptual”, devendo, em alternativa, assumir uma posição mais universal, refere Jef Huysmans (1998) , um dos rostos desta corrente.

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. O contexto do ato é, de certo modo, limitado, com o foco apenas no momento da intervenção. 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”. Afirma, ainda, que “o ato de fala enfatiza, sobretudo, a criação (e não a construção) de problemas de segurança”. 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 e não tangencial para entender como um problema público específico se pode transformar num problema de segurança”.

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, necessariamente, levar em conta o discurso de segurança e a política 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 minimamente em causa o constructo teórico desenvolvido, antes manifestam divergências relacionadas com o alcance de determinados conceitos apresentados. Diz Raquel Freire (2015, p. 34), por exemplo, 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” como os “objetos de referência” não pertencem ao setor político-militar tradicional.

2.2 O papel da *International Maritime Organization*

O enfoque deste subcapítulo consiste em analisar o papel desempenhado pela Organização Marítima Internacional (IMO)⁹⁸ 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:

- Os Estados e organizações internacionais a estarem disponíveis para 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.

⁹⁸ 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).

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*, atenta a grande preocupação da IMO com a segurança das tripulações e de passageiros de navios mercantes, devido ao aumento do número de atos de pirataria e assalto armado no mar. Esta Assembleia Geral 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 nesta nova resolução requerer que:

- Governos, autoridades, armadores e operadores tomassem medidas para robustecerem a segurança das pessoas e dos navios mercantes;
- O *Maritime Safety Committee* (MSC)⁹⁹ desenvolvesse, de forma detalhada, técnicas e práticas, em terra e no mar, que pudessem ser utilizadas por governos, autoridades portuárias e administrações, armadores, operadores, comandantes 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 SUA¹⁰⁰. O principal objetivo era garantir que fossem tomadas medidas adequadas contra pessoas que cometessem atos ilícitos, designadamente: apreensão de navios pela força; atos de violência a bordo; e colocação de dispositivos em navios que pudessem destruí-los ou danificá-los. A convenção obrigava os governos a extraditar ou 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), reiterando grande preocupação com o crescimento do número de incidentes relacionados com atos de pirataria e assalto

⁹⁹ 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).

¹⁰⁰ Acrónimo que significa *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation*.

armado no mar e o incremento da violência contras as pessoas a bordo. Reconhecendo o perigo grave para a vida humana e os riscos acrescidos para a navegação e para o ambiente que poderiam resultar de tais incidentes, 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, já que pela primeira vez é referida a necessidade de serem levadas a cabo ações concertadas contra os piratas que operavam nos espaços marítimos adjacentes aos Estados ribeirinhos onde ocorriam os incidentes. Por outro lado, veio exortar os governos para que disponibilizassem à navegação mercante que se aprestava a demandar as diferentes áreas onde o fenómeno existia, informação relevante acerca do *modus operandi* dos piratas. Surge, assim, pela primeira vez, a ideia de ser necessário pensar, planejar e concretizar um determinado tipo de intervenção contra os diferentes grupos de piratas ativos (IMO, 1991).

A 4 de novembro de 1993, a Assembleia Geral da IMO emitiu a resolução A.738(18) em que vem reconhecer que, apesar das resoluções anteriores sobre o fenómeno da pirataria e assalto armado no mar, continuava a verificar-se um perturbante número de incidentes, muitas vezes com elevado grau de violência associado, pelo que exortou os governos a:

- Prosseguirem os esforços tendentes a prevenir, na máxima extensão possível, os ataques de pirataria e assalto armado no mar, dando exemplo de esforços bem-sucedidos – como o Estreito de Malaca – em que o número de incidentes diminuiu consideravelmente quando foi decida a implementação de contra medidas pelos Estados ribeirinhos, incluindo a realização de patrulhas coordenadas;

- Estabelecerem e manterem estreita ligação com Estados vizinhos onde o fenómeno ocorria, para facilitar a apreensão e condenação de todas as pessoas presumivelmente envolvidas em ações de pirataria;
- 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 para evitarem ataques de piratas e a adoção de procedimentos para ataques já em curso, 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, ciente de que o combate à pirataria e assalto armado contra navios era frequentemente dificultado pela ausência, em alguns países, de legislação efetiva para a investigação de casos de pirataria e para a condenação e punição dos envolvidos em semelhantes atos, decidiu emitir a resolução A.922(22). Esta nova resolução trouxe apenas 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, de forma a melhor garantirem a segurança da vida humana no mar e a proteção ambiental e a desenvolverem 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 evoca o artigo 1º da Carta das Nações Unidas, que inclui, entre outros, o propósito relativo à manutenção da paz e segurança internacionais, e o artigo 100º da CNUDM, que prevê que todos os Estados cooperem, na máxima extensão possível, na repressão da pirataria no AM ou em outro lugar fora da jurisdição de qualquer Estado. Recorda, ainda, o artigo 105º da CNUDM que dispõe que, no AM ou em outro lugar fora da jurisdição de qualquer Estado, todo o Estado pode apreender um navio pirata, ou um navio capturado e sob o controlo de piratas, deter as pessoas envolvidas em tais atos e confiscar os bens pirateados.

Lembra, de igual modo, que o artigo 110º da CNUDM permite que navios e aeronaves militares, ou outros navios ou aeronaves devidamente autorizados e identificáveis como estando ao serviço de um Estado, possam abordar qualquer navio relativamente ao qual existe motivo razoável para suspeitar que possa estar envolvido em pirataria. É neste enquadramento que esta Assembleia Geral 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 atos possam ocorrer, e a cooperarem com outros governos e organizações internacionais neste esforço comum. Finalmente, a Assembleia Geral solicitou que o Secretário-geral da IMO fizesse chegar uma cópia desta resolução ao SGNU para qualquer ação por ele considerada apropriada, incluindo levar o assunto à atenção do CSNU (IMO, 2005).

Importa aqui referir que a IMO tem, na presente data, 80 organizações não governamentais internacionais com o estatuto de membro consultivo junto dela, entre as quais figuram as mais relevantes associações e organizações do transporte e do comércio marítimo internacional (IMO, 2020a). É natural, por conseguinte, que naquela data a influência de tais estruturas junto da IMO e nas posições públicas por ela assumida se fizesse sentir. A decisão da Assembleia Geral de enviar esta a resolução ao SGNU foi absolutamente relevante, pois pretendeu inequivocamente envolvê-lo e, a partir dele, o CSNU no processo de combate ao fenómeno da pirataria marítima somali.

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 Geral, 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 observando 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, em cooperação com a IMO, 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 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).

O comprometimento reiterado da IMO com o combate ao fenómeno da pirataria marítima é fortalecido com a decisão de fazer do *World Maritime Day*, de 2011, mais uma iniciativa para destacar os esforços que tinham vindo a ser feitos, ao longo de vários anos, para enfrentar os desafios da pirataria moderna e gerar uma resposta global para a erradicar definitivamente. Foi definido o seguinte tema: “*Piracy: orchestrating the response*”. Por ocasião do lançamento do evento, o Secretário-geral da IMO, Efthimios E. Mitropoulos, divulgou, em 30 de agosto de 2011, uma mensagem na qual referiu um estudo recente que tinha revelado estatísticas chocantes: “somente em 2010, 4.185 marítimos tinham sido atacados por piratas que usaram armas de fogo, incluindo RPG; 1.090 foram feitos reféns; 516 foram usados como escudos humanos; e 488 foram relatados como tendo sofrido abusos físicos ou psicológicos significativos durante o cativeiro”. Além disso, prosseguiu Mitropoulos, “a economia mundial também sofreu [no mesmo ano] um custo anual estimado entre sete e 12 bilhões de dólares norte-americanos”. Enfatizou, ainda, que como mais de 12 por cento do volume total do petróleo transportado por mar transitava pelo GoA, a sua importância estratégica era suscetível de ser severamente afetada, já que os navios podiam optar por rotas alternativas, através do Cabo da Boa Esperança, para evitarem ser atacados por piratas, enfrentando, com isso, viagens significativamente mais longas com todos os custos económicos e consequências ambientais associadas”. Por todas estas razões, a IMO decidiu fazer do combate à pirataria não apenas o tema do Dia Mundial do Mar desse ano, mas, também, um tema central dos seus trabalhos durante o tempo que fosse necessário. Para esse efeito, afirmou Mitropoulos, na mesma ocasião, que “desenvolvemos um plano de ação multifacetado projetado para resolver o problema em diferentes níveis e estamos a proceder à sua implementação de forma orquestrada,

um reflexo claro do facto de que o problema se tornou demasiado enraizado, o que torna muito difícil ser resolvido por uma única entidade” (IMO, 2011a). Neste sentido, sublinhou Mitropoulos que “as Nações Unidas, as alianças (políticas e de defesa) de Estados, os governos agindo coletiva ou individualmente, as forças militares, as companhias de navegação, os operadores de navios e as tripulações embarcadas, tinham um papel crucial a desempenhar para livrar o mundo da ameaça representada pela pirataria nos vastos espaços marítimos do Oceano Índico”. Para tal, afirmou ser necessário que “as empresas de navegação garantam que os seus navios aplicam rigorosamente as orientações da IMO e as melhores práticas desenvolvidas pela indústria marítima antes de entrarem em zonas de risco elevado e que os governos mobilizem os recursos militares, em número e tecnologia, adequados à escala do problema e que lhes permita com ele lidar de forma eficaz”. Concluiu Mitropoulos sublinhando que pese embora alguns resultados já alcançados tivessem sido de inegável interesse, mais precisava de ser feito, incluindo: a detenção, acusação e punição de todos os envolvidos na pirataria; o rastreamento das verbas pagas em resgates; e o confisco dos produtos dos crimes praticados relativamente a navios sequestrados (IMO, 2011a).

Esta mensagem do Secretário-geral da IMO enfatizou claramente, perante uma audiência alargada, que a pirataria e o assalto armado no mar contra navios ao largo da Somália estavam a colocar em causa a segurança humana (ao referir expressamente o elevado número de marítimos atacados, muitos deles tendo sido feitos reféns, sendo que alguns acabaram mesmo por ser usados como escudos humanos para proteção contra eventuais tentativas de resgate, pela força, dos navios sequestrados), a segurança económica (ao salientar que apenas no ano 2010 a economia mundial tinha sofrido um custo estimado entre sete e 12 biliões de dólares americanos, em razão do fenómeno da pirataria somali) e a segurança energética (uma vez que menciona explicitamente o facto de cerca de 12% do volume total de petróleo e produtos derivados transportados por via marítima, transitarem anualmente pelo GoA e Estreito de Bab el-Mandeb).

As comemorações do Dia Mundial do mar de 2011 ocorreram mais tarde, em 29 de setembro. Numa breve declaração alusiva ao evento, Efthimios Mitropoulos, referiu que tal evento de destinava a fornecer à comunidade internacional e à indústria marítima uma oportunidade de destacar (e refletir sobre) os esforços feitos para

enfrentarem os desafios da pirataria moderna. Sublinhou, ainda, que pese embora a IMO se tenha posicionado no epicentro dos esforços concertados que estavam a ser desenvolvidos, não podia, por si só, fornecer uma solução instantânea para o problema, sobretudo porque embora a pirataria se manifestasse no mar, as suas raízes encontravam-se em terra. Reiterando que mais teria que ser feito, caso o objetivo final fosse erradicar definitivamente a pirataria e remetê-la aos arquivos históricos, terminou a sua declaração afirmando que “esperava que a escolha do tema para 2011 se assumisse como um ponto de partida em torno do qual todos aqueles que pudessem fazer a diferença concentrassem os seus esforços” (IMO, 2011b).

Mitropoulos passou, de novo, a mensagem de que o que estava a ser feito para fazer face ao fenómeno da pirataria não era objetivamente suficiente. Os números de incidentes ao largo da Somália relativos ao primeiro semestre de 2011 pareciam dar-lhe, inexoravelmente, razão: segundo um comunicado da *International Chamber of Commerce* (ICC)¹⁰¹, de 18 de maio de 2011, elaborado com base em informação recolhida junto do IMB, houve 219 ataques em 2010 ao largo da Somália, nos quais 49 navios haviam sido sequestrados e 1.016 tripulantes feitos reféns. Todavia, só nos primeiros cinco meses de 2011, tinham ocorrido 128 ataques, de que resultaram 21 navios sequestrados, 360 tripulantes feitos reféns e 7 tripulantes mortos. Não existiam sinais, apesar de todos os esforços dos inúmeros meios militares existentes na região, de que o problema estivesse próximo sequer de vir a ser controlado (ICC, 2011). Era, pois, necessário ir mais longe, enfrentar as denominadas “causas profundas” da pirataria que se encontravam, no entender de Mitropoulos, em terra, onde seria fundamental atuar.

Na sessão de 30 de novembro de 2011, a IMO emitiu a resolução A.1044(27) na qual é reiterado que o TFG da Somália tomasse as medidas que julgasse necessárias, nas circunstâncias conhecidas, para prevenir e reprimir atos de pirataria e assalto armado no mar contra navios no seu território e evitar que grupos organizados de piratas usassem o litoral para daí lançarem as suas operações. Esta Assembleia Geral exortou, de novo, os governos a intensificarem os seus esforços para prevenir e suprimir atos de pirataria e a cooperarem entre si e com organizações internacionais na repressão de tais atos,

¹⁰¹ Organização empresarial mundial fundada em 1919 que representa institucionalmente milhares de empresas e associações de todos os setores, em todas as partes do mundo (ICC, 2010a).

bem como a investigarem e processarem todos os que ilicitamente financiavam, planeavam, organizavam ou lucravam com este fenómeno (IMO, 2011c).

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 e os eventos patrocinados 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 WFP, fundamental para a sua sobrevivência, ou 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.

2.3 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 13 mostra a evolução a nível geral dos incidentes, entre 1993 e 1999.

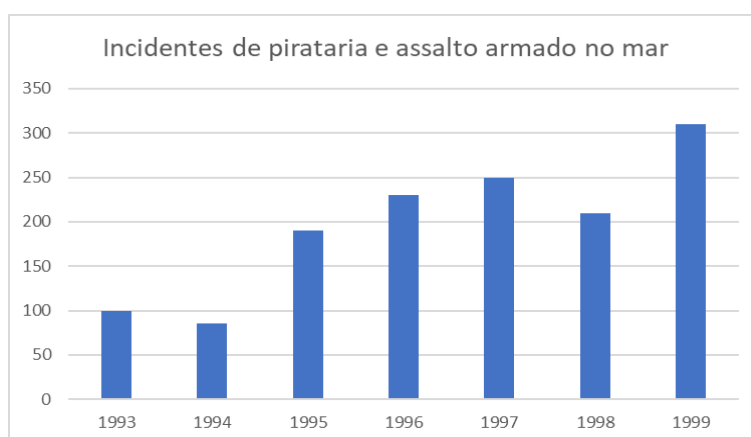


Figura 13 – Incidentes de pirataria/assalto armado no mar entre 1993 e 1999

Fonte: Adaptado 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. O presente subcapítulo pretende, assim, analisar a intervenção de associações e instituições ligadas ao comércio e transporte marítimo internacional em três períodos diferenciados: o primeiro desde 2000, ano a partir do qual a pirataria contemporânea passou a fazer parte regular das agendas dessas estruturas orgânicas, 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 musculada do CSNU; o último a partir de 2008 e até 2011, período em que se assiste ao apogeu da pirataria somali.

2.3.1 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 sobre pirataria e assalto armado no mar, de 2000, o IMB registou um total de 469 ataques a navios no mar, fundeados ou já nos portos. A Figura 14 elenca as regiões onde ocorreram os principais 331 incidentes.

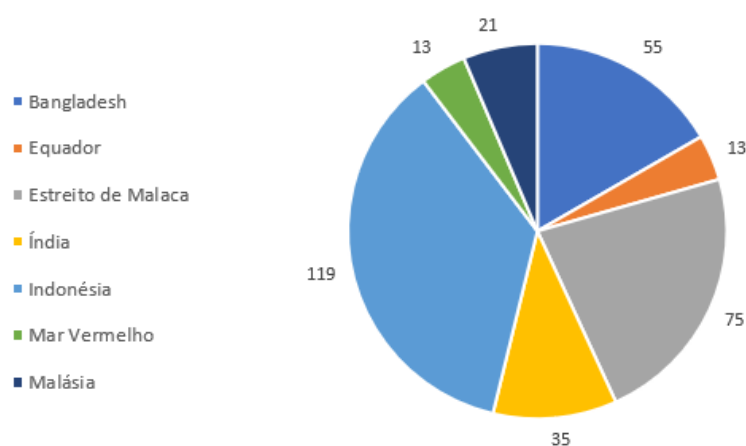


Figura 14 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2000

Fonte: Adaptado de (IMB, 2001)

A violência usada nos ataques também aumentou, com um total de 72 tripulantes mortos e 99 feridos, em 2000, contra apenas 3 mortos e 24 feridos no ano anterior. O número de reféns cifrou-se em 202 pessoas. Foram abordados pelos piratas 307 navios, tendo oito deles sido sequestrados. Pese embora este quadro francamente

desolador apresentado, o IMB acreditava, não obstante, que um grande número de ataques permanecia ainda não relatado (ICC, 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).

Mas o ano 2000 ficou igualmente marcado pela realização de inúmeras conferências internacionais, em particular no Sudeste da Ásia, tendo sido dedicada grande atenção ao emergente fenómeno 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 e que o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Peter Hain, se encontrava a desenvolver contactos com diversos Estados para que fosse tomada uma ação mais efetiva contra a pirataria e o assalto armado no mar, uma vez que estava a ameaçar a estabilidade do comércio marítimo internacional. No conjunto de Estados que Hain tinha previsto contactar, constavam o Brasil, a China, a Índia e as Filipinas. Finalmente, no encontro da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)¹⁰² realizado em Mumbai, em outubro de 2000, que reuniu especialistas de segurança e militares de mais de 20 países, 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).

¹⁰² Acrónimo que significa *Association of Southeast Asian Nations*.

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 foi mais longe ao sublinhar 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. Everard referiu, ainda, que em vários casos tinham ocorrido mortes de tripulantes dos navios atacados, apelando a uma ação concertada, uma vez que o incremento e ferocidade dos ataques indicava claramente que a situação tendia a ficar fora de controlo (IMB, 2002).

No final de 2001, foram contabilizados pelo IMB 335 incidentes de pirataria, dos quais 218 nos principais *hot spots* que a Figura 15 mostra.

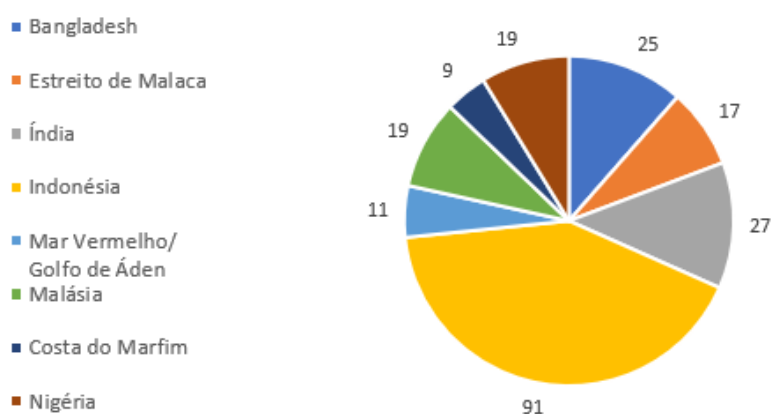


Figura 15 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2001

Fonte: Adaptado 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). Ainda em 2002, o IMB prestou apoio nas negociações para a libertação de um navio – o *Panagia Tinou* – e da sua tripulação mantida em cativeiro, por três semanas, na costa da Somália, que se encontrava em trânsito do Mar Negro para o porto de Vishakapatnam, na Índia, com

uma valiosa carga de fertilizantes. Na ocasião, John Stathakis, da *Samios Shipping Company*, referiu 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 16 elenca os 244 que ocorreram nos principais *hot spots* de pirataria nesse ano.

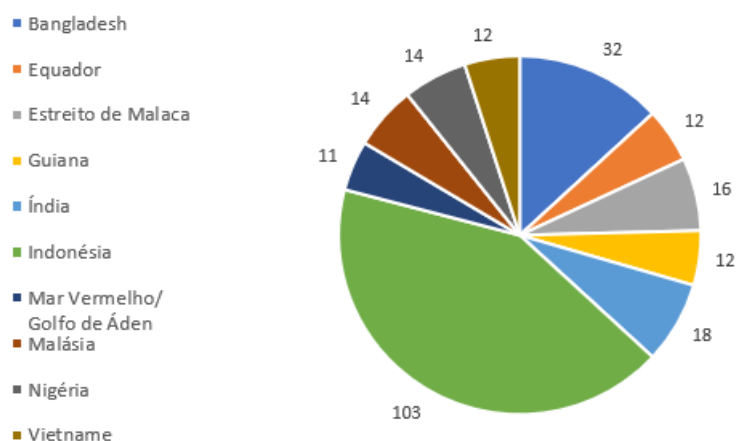


Figura 16 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2002

Fonte: Adaptado 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 17 mostra os 331 que ocorreram nos principais *hot spots*.

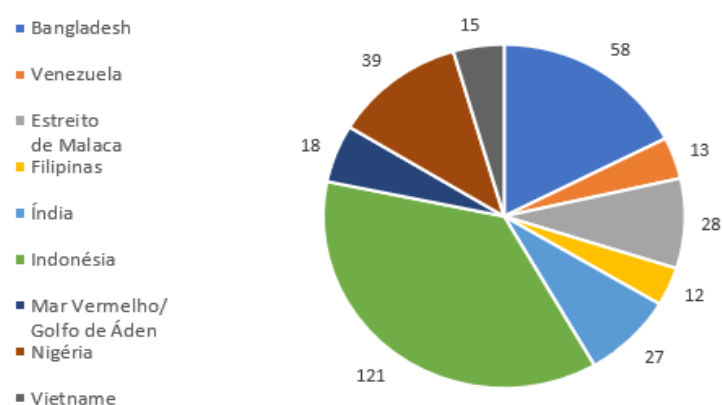


Figura 17 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2003

Fonte: Adaptado 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 (NUMAST¹⁰³) 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 terrível com a prioridade que ele merece" e que "é essencial que sejam tomadas medidas efetivas para fornecer proteção adequada aos marítimos" (Bowcott, 2003). Segundo ainda o *The Guardian*, um porta-voz do departamento de transportes referiu que o Reino Unido tinha participado ativamente nas discussões internacionais com a IMO para tratar da questão da pirataria e assalto armado no mar e que, em novembro de 2002, o governo tinha emitido linhas de orientação a serem seguidas por todos os marítimos do Reino Unido, através do NUMAST, a que chamou "medidas que os navios mercantes britânicos podem adotar para evitar e impedir atos de pirataria" (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, 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).

¹⁰³ Acrónimo que significa *National Union of Marine, Aviation and Shipping Transport Officers*.

Em junho de 2004, por ocasião da quinta conferência trianual de pirataria e segurança marítima realizada em Kuala Lumpur, organizada pelo IMB, Pottengal Mukundan, diretor daquele organismo, congratulou-se com o anúncio dos comandantes das marinhas da Indonésia e da Malásia de intensificação das patrulhas no Estreito de Malaca (ICC, 2004). Estava dado o mote para a primeira operação naval conjunta, entre a Indonésia e a Malásia, a que se juntou, logo depois, Singapura, dando origem à operação MALSINDO¹⁰⁴, implementada durante todo o ano e projetada para garantir maior segurança aos cerca de 50.000 navios mercantes que passavam por aquele estreito anualmente.

No final de 2004, o IMB contabilizou 325 incidentes de pirataria, dos quais a Figura 18 identifica os 223 que ocorreram nos *hot spots* mais relevantes nesse ano.

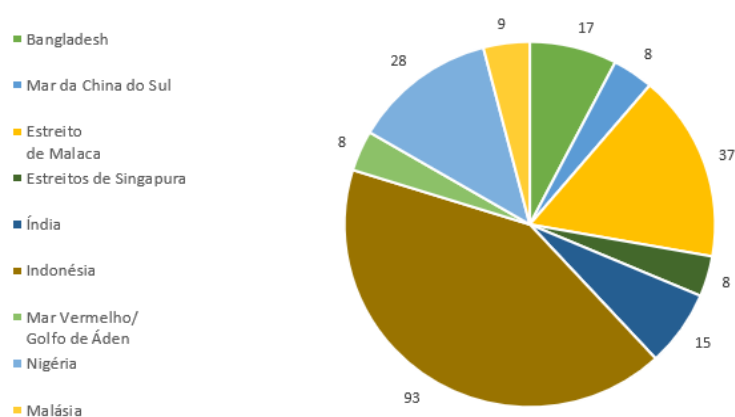


Figura 18 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2004

Fonte: Adaptado 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. E em 2003

¹⁰⁴ Como parte da operação, cada Estado comprometeu-se a disponibilizar entre cinco e sete navios para patrulhar, em permanência, o Estreito de Malaca. Concordaram, ainda, em partilhar informação relevante e autorizar a entrada nas respetivas águas territoriais de navios dos outros dois Estados, desde que perseguindo embarcações suspeitas de envolvimento em atos de pirataria (Yale University, 2004).

começa a circular, no Reino Unido, a ideia, patrocinada por sindicatos ligados ao transporte marítimo, de empenhar meios navais para escolta de navios mercantes com o seu pavilhão, nas áreas de risco elevado. O que estava em causa, diziam os sindicatos, era não apenas o comércio marítimo internacional, mas também as vidas dos marítimos, pelo que se tornava absolutamente necessário que o poder político atuasse em conformidade. Este período ficou ainda marcado pela primeira operação naval conjunta, em 2004, entre a Malásia, Singapura e Indonésia, no Estreito de Malaca. 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 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 conforme a Figura 19 mostra.

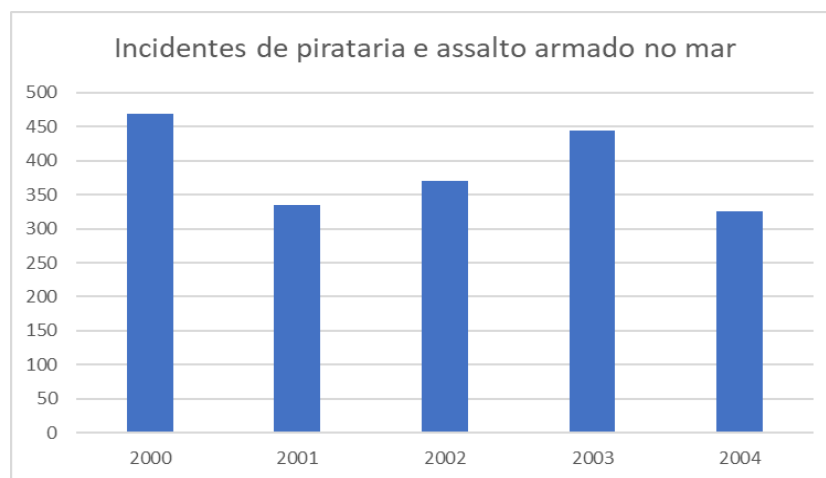


Figura 19 – Variação do nº de incidentes entre 2000 e 2004

Fonte: Adaptado de (IMB, 2001), (IMB, 2002), (IMB, 2003), (IMB, 2004) e (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.

2.3.2 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, a 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 na Somália 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 uma avaliação pormenorizada do risco existente” (BBC, 2005b).

Pottengal Mukundan, diretor do IMB, referiu que a sua agência havia recebido, nos primeiros meses de 2005, inúmeros relatos de ataques de piratas oriundos da Somália com armas automáticas e foguetes lançadores de granadas. 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. Mukundan referiu, em agosto desse ano, a preocupação crescente do IMB com o aumento das atividades de pirataria pelas milícias somalis, advertindo que a ameaça para navios que operavam nas costas da Somália era real e não devia ser subestimada e que nos últimos quatro meses a probabilidade de ataque tinha aumentado significativamente. Os piratas daquela região, advertiu Mukundan, tinham-se tornado mais audaciosos, aventurando-se na realização de ataques a maiores distâncias de costa, já que vários tinham ocorrido a mais de 100 milhas marítimas de terra (ICC, 2005b).

Mais tarde, em novembro de 2005, 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* (Booth, 2005). 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 safe 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 mandatário 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 20 mostra.

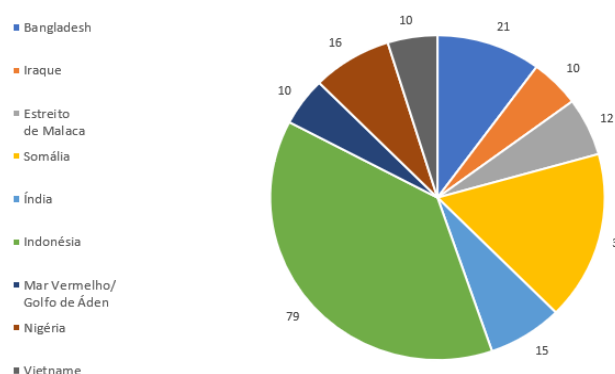


Figura 20 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2005

Fonte: Adaptado 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.

No relato de incidentes de pirataria e assalto armado produzido pelo IMB referente ao 1º trimestre de 2006, Mukundan referiu-se à falta de estruturas nacionais da Somália para aplicação da lei, reiterando o apelo direto às forças navais presentes na região para que desenvolvessem esforços para enfrentar e deter piratas, uma vez que ações recentes, embora isoladas, de meios navais, tinham sido muito úteis para levar alguns desses prevaricadores à justiça (ICC, 2006b).

Em resultado da ascensão da UCI – e em linha com o que referimos no capítulo 1 quando abordámos a pirataria somali – o número de eventos de pirataria na região do Corno de África, em 2006, desceu para menos de metade, relativamente a 2005, sobretudo na bacia da Somália, conforme evidencia a Figura 21.

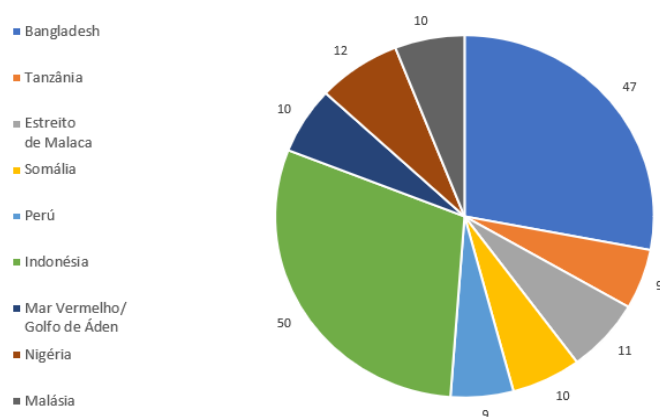


Figura 21 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2006

Fonte: Adaptado 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. Vários relatos indicaram a ocorrência de diversos ataques envolvendo disparos de metralhadoras e RPG, levando o IMB a recomendar a todos os navios que cruzassem aquelas águas que o fizessem com cuidados acrescidos, mantendo uma distância mínima de 200 milhas marítimas de terra. Os relatos mostravam que os ataques se tinham tornado mais violentos e eram concretizados a distâncias de costa sucessivamente superiores. E mesmo os navios que em resultado das manobras realizadas, particularmente aumentando a velocidade, logravam escapar dos piratas, não raras vezes não saíam completamente incólumes, como foi o caso do navio de carga geral *IBN Yunus* que depois de ter sido perseguido

por uma embarcação durante mais de uma hora, com a realização de diversos disparos de tiros de metralhadoras e RPG, evitou a abordagem, tendo tido, porém, um incêndio a bordo de grandes proporções, nos alojamentos, resultante de tais disparos (ICC, 2007b). Este ataque ocorreu a cerca de 180 milhas marítimas da costa Leste da Somália. Mas também 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* foi sequestrado escassas duas semanas antes desses ataques, tendo sido conduzido para Hobiyo, um conhecido santuário pirata, acabando por ser libertado em 27 de maio de 2007 (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 dos navios. 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 Quênia, para diversos portos da Somália (WFP, 2007). Este episódio marcou o início das escoltas de navios mercantes por navios de guerra que se manteriam pelos anos seguintes, estendendo-se, porém, muito além dos navios fretados pelo WFP. O aumento substancial dos ataques e o acréscimo de violência associada, levou Mukundan a reagir, de novo, com veemência, apelando ao governo somali que exercesse “controle firme sobre as milícias que operam na região” (ICC, 2007b). Se assim não fosse, acrescentou, “a pirataria violenta continuará a aumentar nesta região e os marítimos permanecerão em risco ao atravessarem as principais rotas marítimas da costa Leste de África”.

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 na região. Mukundan foi mais longe e pediu mesmo que esses meios procedessem à interrogação de embarcações suspeitas, em águas internacionais, e evitassem que navios sequestrados fossem levados para as águas da Somália. Terminou a sua intervenção referindo que “se os atos de pirataria continuarem sem controlo, o transporte comercial nessa região ficará seriamente ameaçado” (ICC, 2007e). Esta conferência abordou novos desenvolvimentos sobre o fenómeno da pirataria somali, em particular relativamente ao *modus operandi* dos operacionais envolvidos nos ataques, já que foi referida, pela primeira vez, a possibilidade de existirem ação perpetradas a partir de navios-mãe.

O ano de 2007 foi, de facto, marcante. Um relatório do IMB divulgado em 11 de julho de 2007, evidenciou um crescimento acentuado do fenómeno na Somália que tinha até então registado 16 incidentes, em escassos seis meses, quando comparado com os dez ataques registados em todo o ano de 2006, dos quais tinham resultado oito navios sequestrados e 85 tripulantes feitos reféns. Em junho desse ano tinha sido registado um ataque a um navio mercante que navegava a uma impressionante distância de cerca de 315 milhas marítimas da costa somali (ICC, 2007f). 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, 2007f). Referiu, ainda, Mukundan, que esperava que o TFG da Somália viesse a permitir que unidades navais de outros Estados pudessem entrar nas suas águas territoriais para perseguirem embarcações suspeitas e, particularmente, prestarem ajuda a navios sequestrados. Caustico, Mukundan 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, 2007f). Mas o facto é que o número de sequestros de navios aumentou francamente depois disso. Num relatório de 31 de outubro do mesmo ano, o IMB referiu terem ocorrido três sequestros de navios em águas internacionais ao largo da Somália, apenas durante a segunda metade desse mês, tendo os navios sido conduzidos para fundeadouros perto de costa (ICC, 2007g).

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

22, com 44 incidentes (Somália - 31 e GoA / Mar Vermelho - 13), embora a Nigéria e a Indonésia se aproximassem. De referir, no entanto, que os eventos ocorridos ao largo da Tanzânia eram também perpetrados por grupos de piratas oriundos do Sul da Somália.

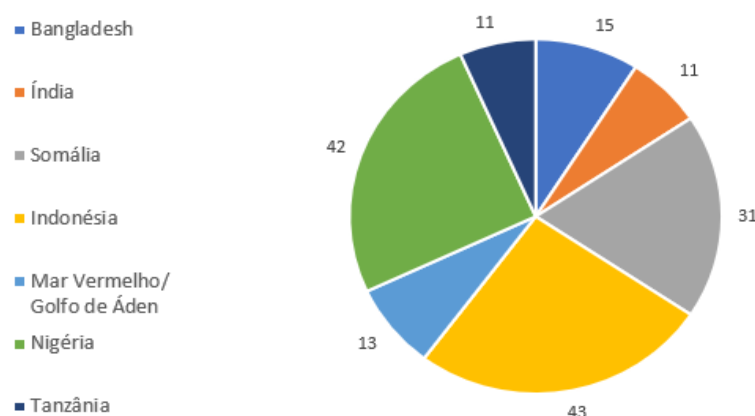


Figura 22 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2007

Fonte: Adaptado de (IMB, 2008)

Este segundo período coincide 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 meramente *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.

A ausência de um governo central forte em Mogadíscio era um dos principais motivos apontados por diversas organizações para que se assistisse à evolução significativa da pirataria somali, que era, nesta altura, um verdadeiro modelo de negócio, no qual diversas estruturas locais estavam fortemente envolvidas, em particular os diferentes clãs existentes. Várias vozes, mais ou menos formais, foram sendo levantadas para que este fenómeno fosse objeto de uma tomada de posição por parte da ONU. Sindicatos do Reino Unido ligados às questões marítimas intensificaram os apelos à constituição urgente de forças navais que pudessem ser empenhadas na região do Corno de África. O motivo comum a todos estes apelos era evitar mais perdas de vidas de marítimos, a que se juntou um outro relacionado com a eventual interrupção do transporte marítimo de apoio humanitário às carenciadas populações somalis e um terceiro relativo aos riscos acrescidos de desastres ambientais nos espaços marítimos da região, potencialmente motivados por ataques com RPG a petroleiros.

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 23 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 quase exponencialmente, até 2009, mantendo-se em valores extraordinariamente elevados até 2011, invertendo a tendência depois disso.

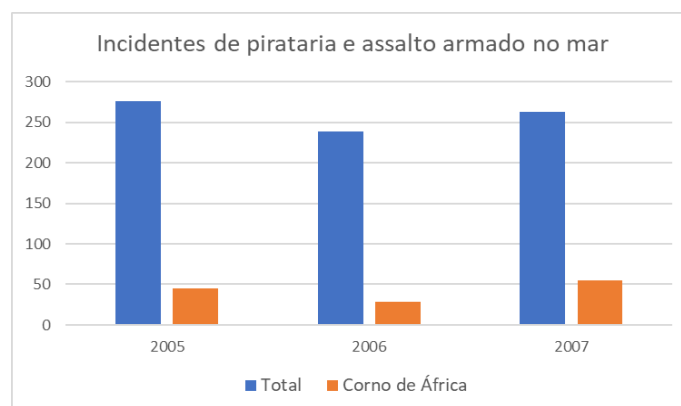


Figura 23 – Incidentes de pirataria/assalto armado no mar entre 2005 e 2007

Fonte: Adaptado de (IMB, 2006), (IMB, 2007) e (IMB, 2008)

2.3.3 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 económica¹⁰⁵. No que diz respeito às companhias de navegação, o principal ónus económico imposto pela pirataria

¹⁰⁵ 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.

resultava, sobretudo, do aumento dos prémios de seguro, 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 publicitados¹⁰⁶ (Chalk, et al., 2009). Pelo contrário, o estímulo principal à ação contra a pirataria foi, segundo aqueles autores, político¹⁰⁷. Países como a França, Índia, China e Rússia só se 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*¹⁰⁸, quando, logo depois, os líderes do fórum da Cooperação Económica Ásia-Pacífico instaram a então Secretária de Estado Condoleezza Rice para que os EUA intervissem 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 resgate¹⁰⁹. 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, et al., 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

¹⁰⁶ A este propósito referiu-se, de igual modo, Pottengal Mukundan, quando afirmou que “apesar dos nossos esforços [IMB] de amplo alcance para reunir e estudar atos de pirataria, um número significativo de ataques continua sem denúncia” (ICC, 2008b).

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ 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).

¹⁰⁹ Cerca de 3,2 milhões de dólares norte-americanos (Jones & McGreal, 2009).

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 espões estrategicamente localizados em portos, como Jebbel Ali, no Dubai, para emitirem alertas sobre alvos mais promissores”. Melhoraram, ainda, 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. A rede incluía “figuras que detinham o poder político em Puntland” (Lennox, 2008, p. 10). Um alegado líder pirata, citado por David McKenzie (2008), 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.

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 mostra a Figura 24 (onde estão identificados 216 eventos ocorridos nos 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.

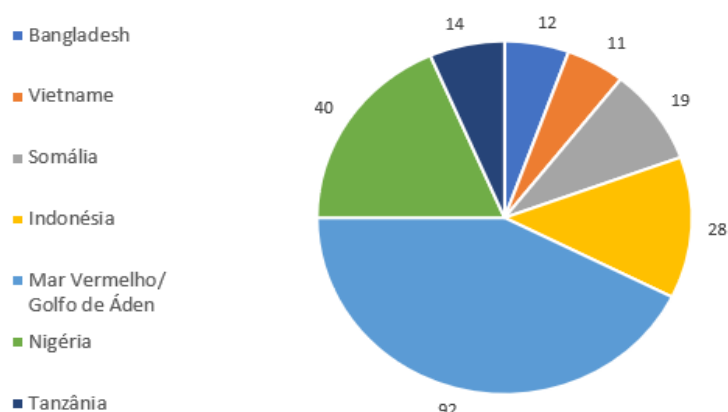


Figura 24 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2008

Fonte: Adaptado 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,

ICS¹¹⁰, INTERCARGO¹¹¹, INTERTANKO¹¹² e a ITF¹¹³) aludiu à “resposta desadequada dos governos e das suas forças navais” para lidarem 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 ISF¹¹⁴ e a InterManager¹¹⁵, 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). A tónica deste documento é, mais uma vez, a importância estratégica daquelas águas e a segurança dos marítimos. No primeiro caso, enfatizaram que a “passagem segura de navios mercantes é essencial para que as necessidades das nações e povos do mundo sejam salvaguardadas”. Referiram mesmo que “a liberdade de navegar com segurança no alto mar é um princípio constante da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar” e a situação existente era “um dos mais sérios desafios [a este princípio] que surgiu nos últimos anos”. Já relativamente ao segundo, ao nível da segurança humana, consideraram que a situação que se vivia era “terrível e intolerável para os marítimos mantidos reféns” e para os demais que, a bordo, enfrentavam ataques cada vez mais violentos naquela região. 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

¹¹⁰ Acrónimo que significa *International Chamber of Shipping*.

¹¹¹ Acrónimo que significa *International Association of Dry Cargo Shipowners*.

¹¹² Acrónimo que significa *International Association of Independent Tanker Owners*.

¹¹³ Acrónimo que significa *International Transport Workers' Federation*.

¹¹⁴ Acrónimo que significa *International Shipping Federation*.

¹¹⁵ Sigla da *International Trade Association for the Ship Management Industry*.

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. A ONU foi solicitada a aprimorar as resoluções 1816 e 1838 do CSNU com uma resolução adicional com um texto mais explícito sobre as ações necessárias contra os grupos de piratas e com um prazo adequado para se alcançar uma solução final. 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, em resposta a solicitações de muitos dos seus associados, 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 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)¹¹⁶ referiu numa comunicação apresentada ao *Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation*¹¹⁷, 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. Esses ataques sobrecarregavam a economia global, criando incerteza quanto à segurança, proteção e entrega das mercadorias. Finalmente, considerou 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

¹¹⁶ Associação comercial que representa a Indústria Internacional de Transporte Marítimo Regular.

¹¹⁷ Que tem jurisdição sobre a guarda costeira dos EUA.

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 continuem 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 25). Em termos globais, em 2009 ocorreram 406 incidentes.

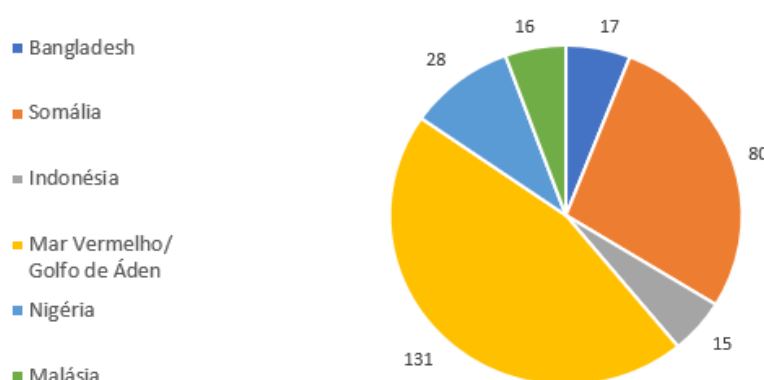


Figura 25 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2009

Fonte: Adaptado de (IMB, 2010)

Os valores acumulados ao longo deste ano levaram a (mais) uma reação enérgica da ICC logo no início de 2010. Em novo comunicado, referiu aquela agência que encarava com grande preocupação os crescentes sequestros de navios no Oceano Índico, em particular nos últimos quatro meses de 2009, que não tinham precedente até então. 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, aumentando o patrulhamento marítimo nessas áreas (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 na região em causa. 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 o incremento de *intelligence gathering*, a par do posicionamento de meios navais próximo de santuários piratas, tinha resultado na identificação de diversos grupos suspeitos antes de se tornarem operacionais. Concluiu, referindo 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 26 mostra os 330 que ocorreram nos *hot spots* mais relevantes nesse ano.

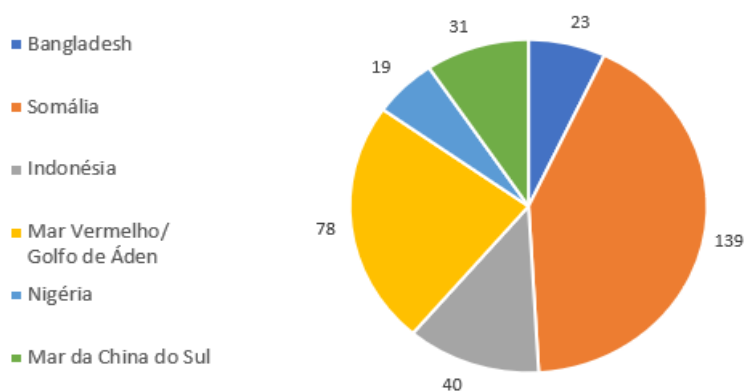


Figura 26 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2010

Fonte: Adaptado de (IMB, 2011)

Em novo comunicado, de 18 de maio de 2011, a ICC (2011) refere 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, que é 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, a *Mediterranean Shipping Company* ou a *Asian Shippers' Council*, entre muitas outras), termina com um pedido aos governos que atuem imediatamente para:

- Potenciarem a atuação das unidades navais presentes na região a fim de reduzir substancialmente o raio de ação dos grupos piratas;
- Aumentarem o número de meios navais para ações contra pirataria;
- Centrarem esforços para a edificação na Somália de instituições necessárias para manter os padrões económicos, de saúde e culturais/sociais;
- Garantirem que os suspeitos de pirataria eram detidos e levados à justiça.

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 e que a Figura 27 mostra.

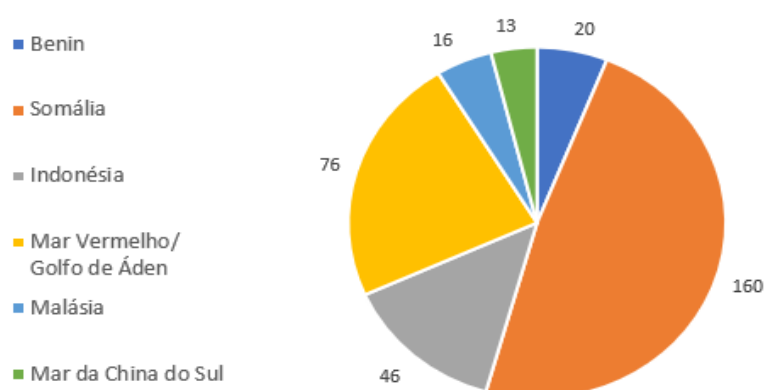


Figura 27 – Incidentes de pirataria/assalto armado nos *hot spots* em 2011

Fonte: Adaptado 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 28).

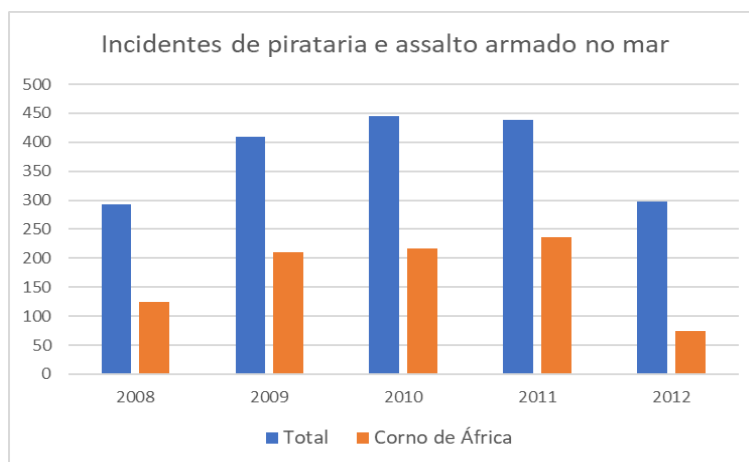


Figura 28 – Incidentes de pirataria / assalto armado no mar entre 2008 e 2012

Fonte: Adaptado de (IMB, 2009), (IMB, 2010), (IMB, 2011), (IMB, 2012) e (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 grande 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.

2.4 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.

2.4.1 Resolução 1772

Em 20 de junho de 2006, um relatório do SGNU enviado ao CSNU (UNSG, 2006) dá conta que a pirataria marítima persistia na costa da Somália, especialmente na região costeira central, assumindo-se Harardheere e Hobyo como os principais santuários piratas nessa época. Apesar da intervenção ativa de meios navais que se encontravam na região, mantinham-se os ataques piratas contra navios mercantes, sendo a ameaça da pirataria somali, no seu entender, uma questão cada vez mais preocupante.

Em junho de 2007, um novo relatório do SGNU referia que a pirataria somali representava um conjunto de desafios adicionais à prestação de ajuda humanitária às populações carenciadas, já que persistiam os ataques a navios fretados pelo WFP (UNSG, 2007). No mês seguinte, a IMO e o WFP emitiram um comunicado conjunto expressando a sua preocupação com a situação que então se vivia na Somália e que o fornecimento da ajuda humanitária estava a ser fortemente prejudicado por piratas armados cujas ações ameaçavam não apenas a segurança dos marítimos embarcados nos navios mercantes fretados para transporte dessa ajuda, mas também colocavam em risco centenas de milhares de somalis que dela dependiam (OCHOA, 2007).

Em resposta ao relatório do SGNU, de 20 de junho de 2006, por um lado, e atento o comunicado conjunto supramencionado, por outro, o CSNU, atuando ao abrigo do

capítulo VII da Carta das Nações Unidas, emitiu a Resolução 1772 (2007), de 20 de agosto, na qual incentivou os Estados-membros com navios e aeronaves militares em missão em águas internacionais e no espaço aéreo adjacente à costa da Somália a estarem vigilantes relativamente a qualquer incidente de pirataria e a tomarem as medidas adequadas para proteger a navegação mercante, em particular o transporte de ajuda humanitária. Mas o objetivo principal desta resolução era, no entanto, contribuir para promover a reconciliação nacional na Somália e consolidar a estabilidade e a paz, envolvendo as diferentes partes interessadas, incluindo todos os líderes – políticos, de clãs e religiosos –, a comunidade empresarial e representantes da sociedade civil. A questão do combate ao fenómeno da pirataria marítima era, nesta resolução, secundária, e estava sobretudo centrada na tomada de medidas apropriadas para proteção da navegação mercante.

2.4.2 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 29 mostra 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.

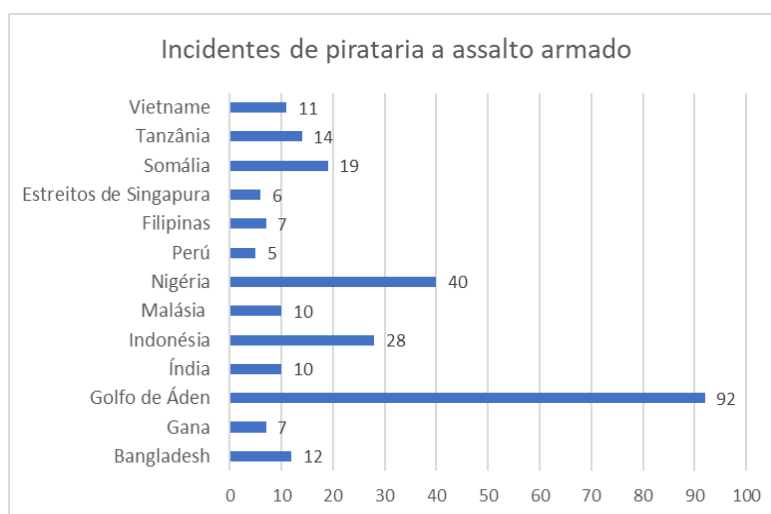


Figura 29 – Incidentes de pirataria/assalto armado no mar a nível global em 2008

Fonte: Adaptado de (IMB, 2009)

Segundo dados do IMB (2009), ao longo de 2008 foram sequestrados, por piratas somalis, 42 navios e 815 tripulantes foram feitos reféns. Em 31 de dezembro de 2008, permaneciam 13 navios sob controlo de grupos piratas a aguardar o pagamento de resgates e 243 tripulantes mantinham-se em cativeiro.

A primeira resolução do CSNU de 2008 (1801, de 20 de fevereiro), cinge-se, porém, ao incentivo aos Estados-membros com meios militares em operação em 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). Na prática, esta resolução mantinha o que a resolução 1772 (2007), de 20 de agosto do ano anterior, tinha elencado.

2.4.3 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 TFG, tomassem as medidas necessárias para proteção dos navios envolvidos no transporte de ajuda humanitária à Somália (UNSC, 2008b).

Tal como as duas resoluções suprarreferidas – 1772 (2007) e 1801 (2008) – também esta nova resolução evidenciava uma preocupação central do CSNU com a segurança da navegação mercante fretada pelo WFP.

2.4.4 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 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 modo a serem capazes de garantirem, eles próprios, a segurança marítima da região, incluindo o 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 e ação penal 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.

2.4.5 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 e das atividades de pesca naqueles espaços marítimos. 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.

2.4.6 Resolução 1846

Em 2 de dezembro de 2008, o CSNU manifestou grande preocupação com a manifesta falta de capacidade do TFG para patrulhar e proteger as rotas marítimas internacionais ao largo da costa da Somália ou sequer as suas águas territoriais. Por outro lado, tomou nota das solicitações do TFG para assistência internacional para combater a pirataria ao largo das suas costas: a primeira constava de uma carta de 1 de setembro de 2008 do Presidente da Somália ao SGNU, expressando a vontade do TFG trabalhar com outros Estados e organizações regionais para combater a pirataria e assalto armado no mar; e uma segunda em que foi proposto que fosse renovado o pedido de 20 de novembro do representante permanente da Somália perante o Conselho de Segurança para que as disposições da resolução 1816, relativas ao empenhamento de meios militares no MT da Somália com o objetivo de reprimir atos de assalto armado contra navios, fossem prorrogadas por mais 12 meses.

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.

2.4.7 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 mais relevante;

- Os Estados a apoiarem o TFG no incremento da sua capacidade para levar à justiça todos os que utilizavam o território somali para planejar, facilitar ou conduzir atos de pirataria e assalto armado no mar.

Esta foi a 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.

2.5 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 carácter 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.

2.5.1 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 podem ter sido influenciados pelo fenómeno da pirataria somali contemporânea. Nestas circunstâncias, os parágrafos 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.

2.5.1.1 Transporte marítimo internacional de energia

Um testemunho apresentado por 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 são, por outro lado, absolutamente decisivos para o trânsito marítimo de petróleo e assumem-se como uma parte crítica da segurança energética global (Chalk, 2009, p. 2).

A título de exemplo, e 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. O mesmo relatório da EIA referiu que 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 e produtos derivados transportados 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.

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 <i>pipeline</i>	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

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

Fonte: Adaptado de (EIA, 2017)

2.5.1.2 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. A

Tabela 5 apresenta os valores estimados pelo OBP (em diferentes rubricas) sobre a pirataria somali para os anos 2010 a 2012.

Fatores de custo	2010	2011	2012
Pagamentos de resgates	176 milhões	160 milhões	31.75 milhões
Prêmios de seguros	460 milhões a 3.2 bilhões	635 milhões	550.7 milhões
Alteração de rotas de navios	2.4 a 3.2 bilhões	486 a 681 milhões	290.5 milhões
Equipamentos de segurança dos navios	363 milhões a 2.5 bilhões	1.064 a 1.16 bilhões	1.65 a 2.06 bilhões
Empenhamento de forças navais	2.0 bilhões	1.27 bilhões	1.09 bilhões
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 bilhões	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 bilhões	1.53 bilhões
Custos totais estimados	7 a 12 bilhões/ano	6.6 a 6.9 bilhões/ano	5.7 a 6.1 bilhões/ano

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

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

2.5.1.3 Segurança de pessoas

Ainda no testemunho a que antes aludimos, Chalk (2009, p. 4) considerou que “os perigos associados à pirataria contemporânea eram complexos e multifacetados”, com vários níveis, e que no nível mais básico “os ataques 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.

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

Tabela 6 – Crimes cometidos em 2008 e 2009

Fonte: Adaptado 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). Neste sentido, a Tabela 7 elenca os crimes que, apurou o OBP, foram cometidos por piratas somalis contra marítimos 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

Tabela 7 – Crimes cometidos em 2010

Fonte: Adaptado de (OBP, 2010b)

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

Crimes cometidos por piratas 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

Tabela 8 – Crimes cometidos em 2011

Fonte: Adaptado de (OBP, 2011b)

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

Crimes cometidos por piratas 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 pela força, realizadas por forças militares especiais, ou por terem tentado a fuga dos locais onde estavam detidos

Tabela 9 – Crimes cometidos em 2012

Fonte: Adaptado de (OBP, 2012b)

A Figura 30 assinala, ainda de acordo com dados do OBP, o número de marítimos mortos em resultado de atos de pirataria na região do Corno de África entre 2009 e 2012 (mas não inclui o número de marítimos desaparecidos, que, em rigor, deve ser adicionado ao totais apresentados).

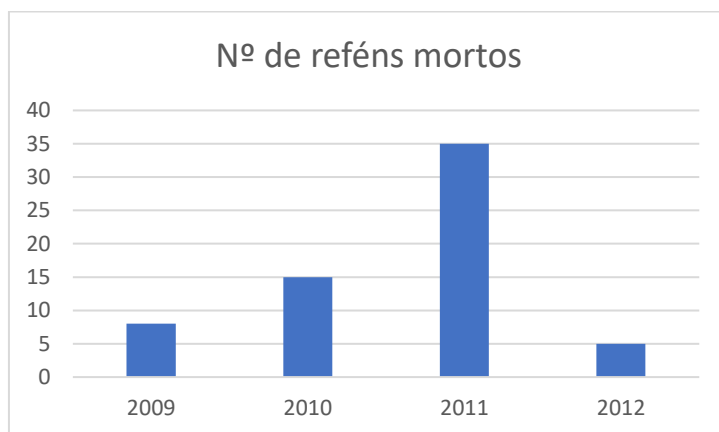


Figura 30 – Reféns mortos em resultado de incidentes de pirataria

Fonte: Adaptado de (OBP, 2012b)

De acordo com o relatório anual de 2007 do WFP (2007, p. 32), cerca de metade da população de Mogadíscio (mais de 700.000 pessoas) tinha abandonado a cidade. Em novembro desse mesmo ano, 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, face ao êxodo verificado em Mogadíscio, 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).

2.5.1.4 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.

Segundo a publicação *Inside Arabia* (Aljamra, 2019), os Estados do Golfo Pérsico dependiam da passagem segura da navegação através do Estreito de Bab-El-Mandeb, uma vez que aproximadamente 57 superpetroleiros desses países transitavam por aquele *chokepoint* todos os dias, o que totalizava mais de 21.000 por ano. 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.

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

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

Fonte: Adaptado de (IMB, 2010)

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

2.5.2 A teoria do ato de fala aplicada à pirataria somali

Importa relembrar que o construto 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 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 marítimos embarcados em 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 apenas 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 posterior ataque de piratas.

As ações desenvolvidas por todos aqueles “agentes de securitização” 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, et al., 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 excepcionais” 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.

2.6 Síntese

A pirataria marítima contemporânea na região do Corno de África logrou colocar em causa a segurança (humana) de passageiros e de marítimos das tripulações dos navios mercantes, de pescadores e de todos os que utilizavam o mar como fonte de

recursos. Contribuiu, de igual modo, com os seus ataques frequentes e sequestros de navios do WFP, para a insegurança humana de perto de três milhões e meio de pessoas que na Somália estavam absolutamente dependentes desse apoio para sobreviverem.

Por outro lado, e sendo as rotas marítimas globais que cruzam as águas do Corno de África absolutamente vitais para o comércio marítimo internacional de energia, tanto ao longo do Estreito de Bab el-Mandeb, quanto através do Cabo da Boa Esperança, qualquer interrupção da circulação destes produtos por aqueles espaços marítimos e subsequente ausência do seu fornecimento aos consumidores finais (países, empresas e pessoas) traria consequências sérias ao nível da segurança energética global, pela imprevisibilidade que resultaria da escassez de produtos nos mercados e pela certamente generalizada subida acentuada dos preços pelos quais os produtos seriam transacionados.

A liberdade de navegação nos espaços marítimos do Corno de África ficou seriamente comprometida com o recrudescimento da pirataria somali e levou mesmo a que tivessem sido implementadas diversas iniciativas para mitigar os efeitos do fenómeno, com custos diretos e indiretos bastante significativos, em especial entre os anos de 2008 e de 2011.

A indústria marítima e algumas agências internacionais – entre as quais a IMO e o IMB – desenvolveram, de igual modo, inúmeras iniciativas tendentes a sensibilizar a comunidade internacional para as implicações da ação dos diferentes grupos de piratas com origem na Somália.

A securitização da pirataria somali acabou por ser bem-sucedida levando a que tivesse sido considerada como um problema de segurança internacional o que motivou a intervenção robusta do CSNU e a resposta imediata (e musculada) de variadíssimos Estados e organizações internacionais que empenharam meios do seu IM nos espaços marítimos do Corno de África para conter aquele fenómeno.

Consideramos, assim, que neste capítulo foi dada resposta à questão derivada número um, uma vez que ficou perceptível a influência de medidas e diligências efetuadas por estruturas e associações da indústria marítima e por agências internacionais na securitização, bem-sucedida, da pirataria somali.

3 As organizações internacionais no 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, pretendemos analisar no presente capítulo o comportamento de três proeminentes organizações internacionais que disponibilizaram meios militares para a constituição de três forças-tarefa destinadas ao controlo da pirataria somali, no período de 2008 a 2016: a NATO, a UE e a CMF. As três forças-tarefa internacionais constituídas foram a TF¹¹⁸ 508 (SNMG), a TF 465 (EUNAVFOR) e a CTF 151 (CMF).

A par das três organizações multinacionais supramencionadas, e que a seguir abordaremos em pormenor, importa referir que diversos navios militares de muitos outros Estados estiveram, de forma autónoma, igualmente presentes na região¹¹⁹. A relevância de tais meios para a nossa investigação está relacionada com o facto de terem participado – na sua maioria e de forma coordenada – com os navios das forças internacionais antes elencadas nas operações contra pirataria nos amplos espaços marítimos do Corno de África.

¹¹⁸ Acrónimo que significa *Task Force*.

¹¹⁹ 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).

O presente capítulo foca-se, pois, na atuação das mais relevantes organizações internacionais que operando em conjunto, e com alguns dos Estados que disponibilizaram meios militares de forma independente, implementaram uma arquitetura de comando e controlo comum nos espaços marítimos do Corno de África e um conceito de emprego concertado dos meios aeronavais disponibilizados que haveria de resultar no controlo do fenómeno da pirataria somali contemporânea.

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 tantos 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).

Tendo sido manifestada vontade por todos os atores em serem considerados como parceiros numa estrutura integrada de combate à pirataria somali, foi estabelecida uma divisão de tarefas. A EUNAVFOR, por exemplo, ficou responsável por garantir a segurança dos navios do WFP. Foi, de igual modo, criado o SHADE¹²⁰, um mecanismo de coordenação tática das operações, que passou a reunir 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 de meios navais a atuar de forma autónoma, e a coordenação tática dos movimentos passou a ser uma tarefa rotativa entre os comandantes das três forças em causa – TF 508, TF 465 e CTF 151 (NATO Parliamentary Assembly, 2009). As reuniões do SHADE eram conduzidas com o intuito de garantir a partilha das melhores práticas e

¹²⁰ Acrónimo que significa *Shared Awareness and De-confliction*.

evitar conflitos entre os diferentes atores envolvidos nas operações contra pirataria. O processo foi bem-sucedido, passando de uma fase inicial em que foi importante garantir a ausência de conflitos entre todos os atores para, numa segunda fase, se considerar a coordenação de meios e, mais tarde, a cooperação plena entre todos. Para isso, os diferentes atores utilizaram o sistema *Mercury*¹²¹, 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 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 que a presença militar internacional estabelecesse o 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

¹²¹ 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 outro lado, uma ferramenta fundamental para os navios militares da UE comunicarem regularmente, no mar, com os meios das frotas chinesa e russa (Helly, 2009).

forneceu proteção acrescida a toda a navegação que decidiu aderir a tal iniciativa. Seria difícil, no entanto, implementar medidas semelhantes na bacia da Somália. Primeiro porque a área a ser protegida era muito superior à do GoA. Além disso, 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 do que o que havia naquela época (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, no entanto, 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 o facto de o sucesso no combate à pirataria no mar só poder ser integralmente conseguido quando estivessem reunidos diversos fatores que se encontravam no início das operações dispersos. Desde logo a consciencialização da navegação mercante para a alteração de comportamentos, minimizando situações de risco elevado, e para a adoção de reais medidas anti pirataria (o que acabou por melhorar com o tempo, quando isso passou a ser assumido por um número crescente de navios civis que cruzavam aquela região). Mas também a existência de uma eficaz ligação entre os atores envolvidos na prossecução dos objetivos comuns (tanto no GoA como na bacia da Somália) (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 de rotas marítimas, de infraestruturas críticas e do comércio de energia, a proteção dos recursos marinhos e a segurança ambiental passaram a ser interesses comuns dos aliados. Os diferentes mares e oceanos assumiram-se como ambientes cada vez mais acessíveis para atividades criminosas e terroristas transnacionais, incluindo o transporte de armas de destruição massiva e materiais associados. 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).

Neste sentido, a NATO foi uma das primeiras organizações internacionais 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 SNMG¹²², 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. Contribuem, ainda, para a presença e visibilidade da Aliança em inúmeras regiões, demonstrando solidariedade, conduzindo visitas diplomáticas de rotina a diferentes países e fornecendo uma variedade de capacidades militares marítimas às missões em curso (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.

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

¹²² 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).

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 acabou por recair no SNMG2¹²³ que já tinha previsto no seu plano anual de atividades realizar uma série de 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)¹²⁴ (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*: ITS¹²⁵ *Durand de la Penne* (contratorpedeiro de Itália); HS¹²⁶ *Temistokles* (fragata da Grécia); e HMS¹²⁷ *Cumberland* (fragata do Reino Unido). Os restantes quatro navios (FGS¹²⁸ *Karlsruhe* e FGS *Rhön*, ambos da Alemanha, TCG¹²⁹ *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, com o propósito de conter os atos de pirataria existentes naquela região.

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 interrupção de alguns ataques de

¹²³ Que juntamente com o SNMG1 fazia parte das *Maritime Immediate Reaction Forces* da Aliança Atlântica (NATO, 2016a).

¹²⁴ 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).

¹²⁵ Acrónimo que designa os navios da marinha de Itália: *Italian Ship*.

¹²⁶ Acrónimo que designa os navios da marinha da Grécia: *Hellenic Ship*.

¹²⁷ Acrónimo que designa os navios da marinha do Reino Unido: *His/Her Majesty's Ship*.

¹²⁸ Acrónimo que designa os navios da marinha da Alemanha: *Federal German Ship*.

¹²⁹ Acrónimo que designa os navios da marinha da Turquia: *Türkiye Cumhuriyeti Gemisi*, em português Navio da República da Turquia.

grupos de piratas a navios mercantes em 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 da Aliança Atlântica, em Bruxelas, em 3 de dezembro de 2008, deu conta da sua grande preocupação com o aumento da incidência de 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 para combater o fenómeno em causa naquela região (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 SNMG1¹³⁰ sob comando do Contra-almirante português José Pereira da Cunha: NRP *Corte-Real* (Portugal), HMCS¹³¹ *Winnipeg* (Canadá), HNLMS¹³² *De Zeven Provinciën* (Países Baixos), SPS¹³³ *Blas de Lezo* (Espanha) e USS *Halyburton* (EUA). Estes meios foram empenhados nos esforços internacionais para impedir, dissuadir e interromper as atividades de pirataria no Corno de África. 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).

¹³⁰ Anteriormente conhecida como *Standing Naval Force Atlantic*, foi oficialmente renomeada como *Standing NATO Maritime Group 1* em 2006 (NATO, 2009b).

¹³¹ Acrónimo que designa os navios da marinha do Canadá: *His/Her Majesty's Canadian Ship*.

¹³² Acrónimo que designa os navios da marinha dos Países Baixos: *His/Her Netherlands Majesty's Ship*.

¹³³ Acrónimo que designa os navios da marinha de Espanha: *Spanish Navy Ship*.

A missão de combate à pirataria seria coordenada com outros atores internacionais e tinha o propósito claro de ampliar o que havia sido alcançado durante a operação *Allied Provider*, em 2008. O SNMG1 assumiu um perfil altamente visível, tendo-lhe sido atribuída a missão de conduzir operações marítimas na área definida pelo GoA e bacia da Somália, incluindo as águas territoriais somalis, com o propósito de impedir e reprimir a pirataria e assalto armado naqueles relevantes espaços marítimos (NATO, 2009a). A Figura 31 mostra a AOO da OAP, com cerca de um milhão de milhas quadradas (NRP Corte-Real, 2009).

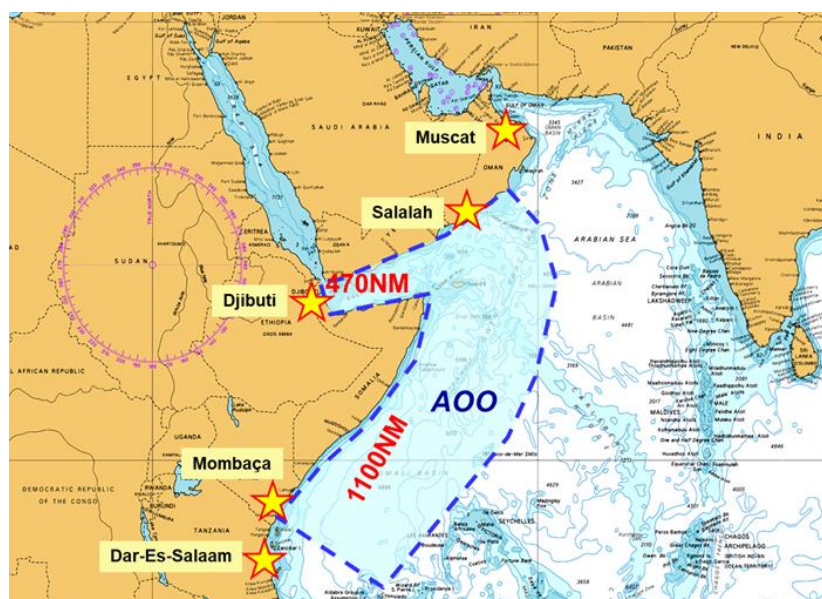


Figura 31 – Área de operações da operação *Allied Protector*

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 uma *recognized maritime picture* (RMP) robusta, 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 UA – que neste caso transportavam apoio para a AMISOM. 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).

A 12 de junho de 2009, em Bruxelas, os Ministros da Defesa da Aliança Atlântica decidiram prosseguir com uma operação contra pirataria na região do Corno de África, empenhando agora o SNMG2 a partir do início de julho desse ano. Nessa ocasião, o Secretário-geral, Jaap de Hoop Scheffer, referiu que iriam existir, no futuro próximo, contribuições adicionais dos Estados-membros, incluindo mais fragatas, aeronaves de patrulha marítima e apoio de *intelligence* (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 interrupção 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, que coincidiu temporalmente com uma mudança significativa na atuação dos grupos de piratas – que passaram a desenvolver ataques a maiores distâncias de

costa –, levou a uma redefinição da AOO, relativamente à OAP, e que a Figura 32 mostra. É visível o aumento muito significativo daquela área, que passou de cerca de um milhão para mais de dois milhões e meio de milhas quadradas.



Figura 32 – Área de operações da operação *Ocean Shield*

Fonte: (NATO, 2014a)

A Aliança Atlântica, em particular através do *NATO Shipping Centre (NSC)*¹³⁴, 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).

¹³⁴ 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 *dhow*s 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 região¹³⁵, 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 2014¹³⁶. 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, no entanto, a realizar saídas regulares e as ligações aos sistemas de obtenção e partilha do conhecimento situacional marítimo, em particular ao NSC 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

¹³⁵ 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).

¹³⁶ 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.

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

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/A	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

Quadro 4 – Ações ocorridas no período 2008 - 2014

Fonte: Adaptado 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 interrupções dizem respeito à intervenção efetiva de meios militares que impediram que os navios atacados tivessem sido sequestrados por piratas.

A Figura 33 mostra o número de incidentes de pirataria entre 2008 e 2014, apenas na bacia da Somália, e o grau de interrupções associadas.

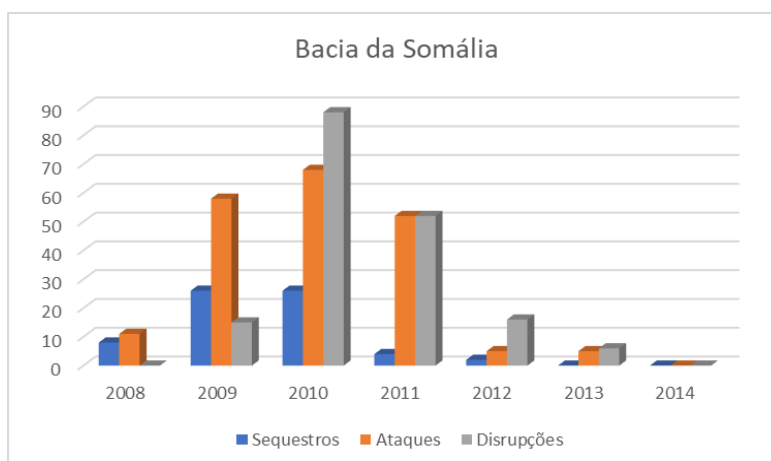


Figura 33 – Ações ocorridas ente 2008 e 2014 na bacia da Somália

Fonte: Adaptado de (NATO, 2014a)

A Figura 34 mostra 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 interrupções relativamente à bacia da Somália.

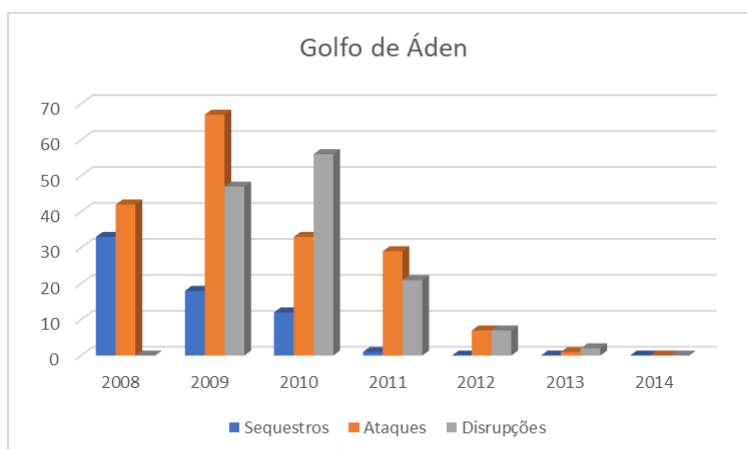


Figura 34 – Ações ocorridas no período 2008 - 2014 no GoA

Fonte: Adaptado de (NATO, 2014a)

A Figura 35 permite constatar que 2011 foi o ano em que se registaram, no Mar Árábico, 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.

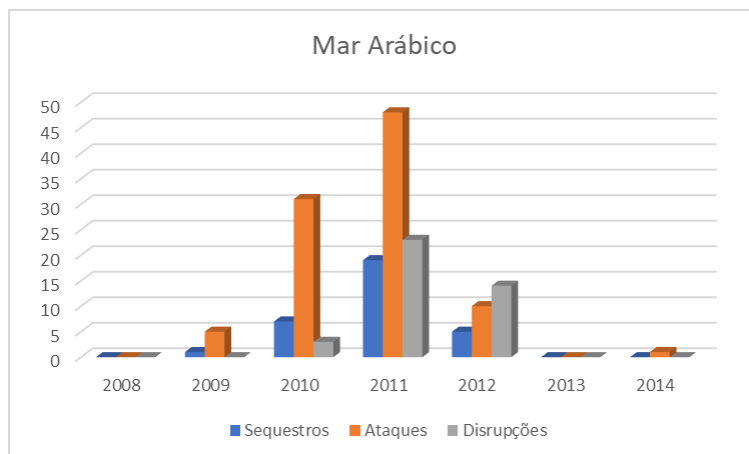


Figura 35 – Ações ocorridas entre 2008 e 2014 no Mar Árábico

Fonte: Adaptado 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)¹³⁷ mais robustas como fatores de maior relevo¹³⁸ (Bridger, 2013).

¹³⁷ 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 prevaletentes (NATO, 2017).

¹³⁸ 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

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. Nesse ano o número de incidentes tinha atingido o nível mais baixo dos últimos anos, com apenas cinco ocorrências, e nenhum navio tinha sido apreendido desde maio de 2012. 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, 2015a).

Referiu, ademais, Stoltenberg, que tal redução muito significativa nos incidentes de pirataria era importante para a economia global e para a segurança regional. No entanto, e embora os sucessos fossem já muito evidentes, a pirataria na Somália ainda não tinha sido erradicada, pelo que uma presença naval internacional contínua seria necessária para dar tempo a que os esforços de longo prazo que abordavam as raízes profundas da pirataria produzissem os resultados esperados (NATO, 2015a).

A Figura 36 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 praticamente residual em 2014.

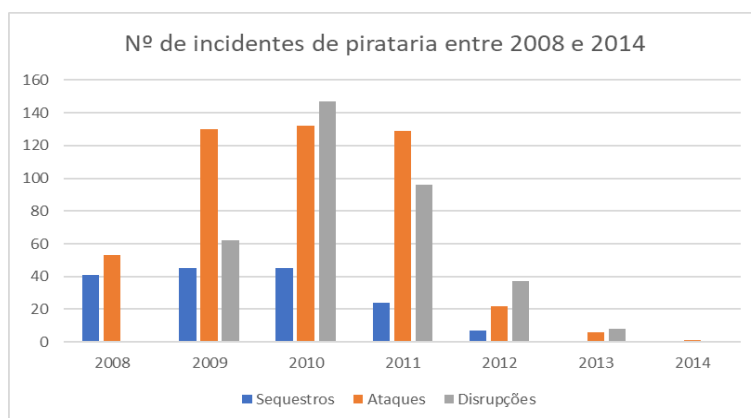


Figura 36 – Incidentes ocorridos na região do Corno de África entre 2008 e 2014

Fonte: Adaptado de (NATO, 2014a)

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 *skiffs* utilizadas nos ataques aos navios-alvo (Bridger, 2013).

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, 2015a).

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. Afirmou, ainda, Baruah, que a OOS se baseava nas experiências e lições aprendidas em anteriores operações, sendo que uma delas era que seria preciso fazer mais em terra e esta operação tinha efetivamente essa nova função: fornecer assistência aos Estados regionais na capacitação para combater a pirataria. Considerou, porém, que o trabalho realizado a este 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 (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 Djibuti 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 pretendem analisar 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 África¹³⁹, mostrando estar fortemente 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,

¹³⁹ 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).

para a AMISOM, através do Fundo de Apoio à Paz em África, e 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 Somália¹⁴⁰) 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, Quênia e Seychelles), fornecendo apoio, através do seu IfS, a serviços penais, judiciais, 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 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

¹⁴⁰ Acrónimo que significa *European Union Training Mission in Somalia* e que será analisado em pormenor no capítulo 5.

de África refletia “a crescente competição geoestratégica entre as diferentes potências em torno da Eurásia”¹⁴¹.

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 haviam 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 (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 sobreviverem¹⁴² apoderou-se de diversos Estados, em particular europeus, que atribuíram elevada prioridade à segurança humana daquelas populações¹⁴³, o que levou, ainda em 2007, ao

¹⁴¹ 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).

¹⁴² 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.

¹⁴³ 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,

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. Por outro lado, existiam relevantes interesses económicos e comerciais que corriam o risco de serem postos em causa. Nos primeiros anos do presente século, mais de 15 por cento do comércio marítimo global passava pela rota do Canal do Suez. As exportações da Europa e as importações de energia dependiam do trânsito seguro pelo GoA¹⁴⁴. 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”¹⁴⁵, tendo em vista contribuir para: a proteção de navios

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, et al., 2007).

¹⁴⁴ De acordo com Basil Germond e Michael Smith (2009, p. 580), uma grande quantidade de importações de energia de que a UE necessitava, transitava, nos primeiros anos do presente século, pelo Golfo de Áden; nessa época, cerca seis milhões de barris por dia – mais de 12 por cento do transporte global de petróleo – eram transportados através dele.

¹⁴⁵ 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).

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 (The Council of The European Union, 2008b).

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, 2008b).

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 (EUMC¹⁴⁶) 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

¹⁴⁶ Acrónimo que significa *European Union Military Committee*.

África, que rodavam todos os quatro meses. 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 estava sediado em Northwood, próximo de Londres, onde também se encontrava localizado o *Maritime Security Centre - Horn of Africa* (MSCHOA)¹⁴⁷, que foi uma das inovações da operação Atalanta. Coexistiam naquele centro militares e oficiais de ligação do setor privado¹⁴⁸. Uma base logística para apoio de aeronaves de patrulha marítima e o quartel-general da força (FHQ) estavam ambos localizados no Djibuti, 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 contra os piratas 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)¹⁴⁹ 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

¹⁴⁷ 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).

¹⁴⁸ Existiam, em concreto, elementos da marinha mercante de, entre outras, as seguintes companhias: BP, INTERTANKO, MAERSK, TOTAL e NYK (Japão) (Helly, 2009).

¹⁴⁹ 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).

consecutivamente, estendendo-se muito para além de dezembro de 2016, que delimita temporalmente o nosso objeto de estudo. A operação sofreu apenas duas alterações significativas entre 2008 e 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*¹⁵⁰ 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*. 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

¹⁵⁰ 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.

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 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 democráticos¹⁵¹, 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, ficou evidenciado no subcapítulo 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”. Em seguida, 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

¹⁵¹ 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.

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 extremamente precária na região que os obrigou a recorrer à pirataria.

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 Quênia 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”.

Por outro lado, quando se abordam questões de cooperação ou contradição com outros atores, a UE pode ser vista, em termos globais, como uma organização cooperativa na sua relação com a indústria marítima e com as demais organizações internacionais. Já as contradições que existiram vinham de dentro da União. Por exemplo, a posição da UE consistia em deter os piratas e transportá-los para Estados terceiros para aí serem julgados. No entanto, existem registos que indicam decisões unilaterais de alguns Estados (como a França) e isso pode ter ficado a dever-se a que “a política de detenção da União não podia sobrepor-se à vontade individual de um Estado empenhado no esforço comum de controlo da pirataria somali” (Paige, 2013, p. 14).

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 37 que mostra a evolução do número de navios sequestrados, entre 2008 e 2012. É perceptível a queda abrupta dos valores totais no primeiro semestre de 2011, mantendo-se depois dessa data em números puramente residuais.

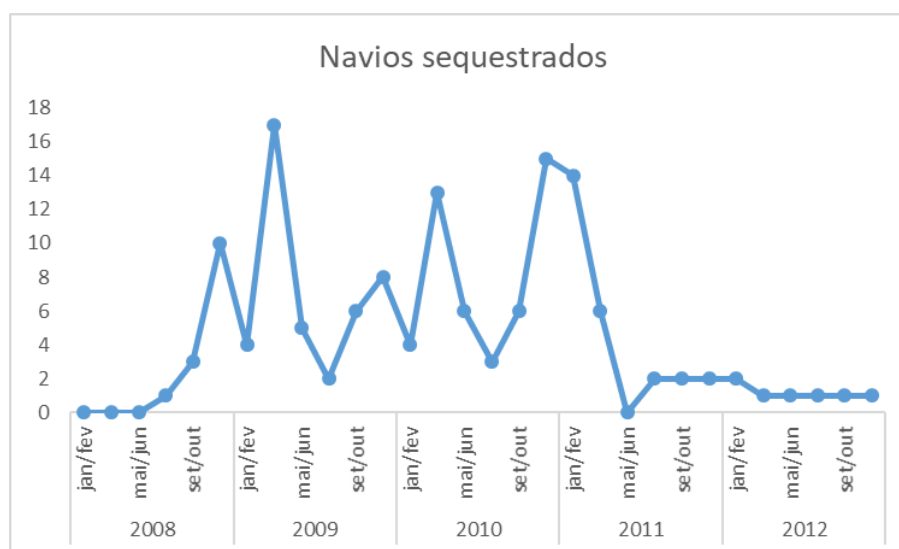


Figura 37 – Navios sequestrados por piratas somalis entre 2008 e 2012

Fonte: Adaptado de (EU NAVAL Force - Somalia, 2020)

A Figura 38 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. De igual modo se constata que a partir do início de 2013 praticamente deixou de haver marítimos reféns dos grupos de piratas somalis.



Figura 38 – Reféns detidos por piratas somalis entre 2008 e 2013

Fonte: Adaptado de (EU NAVAL Force - Somalia, 2020)

A Figura 39 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.

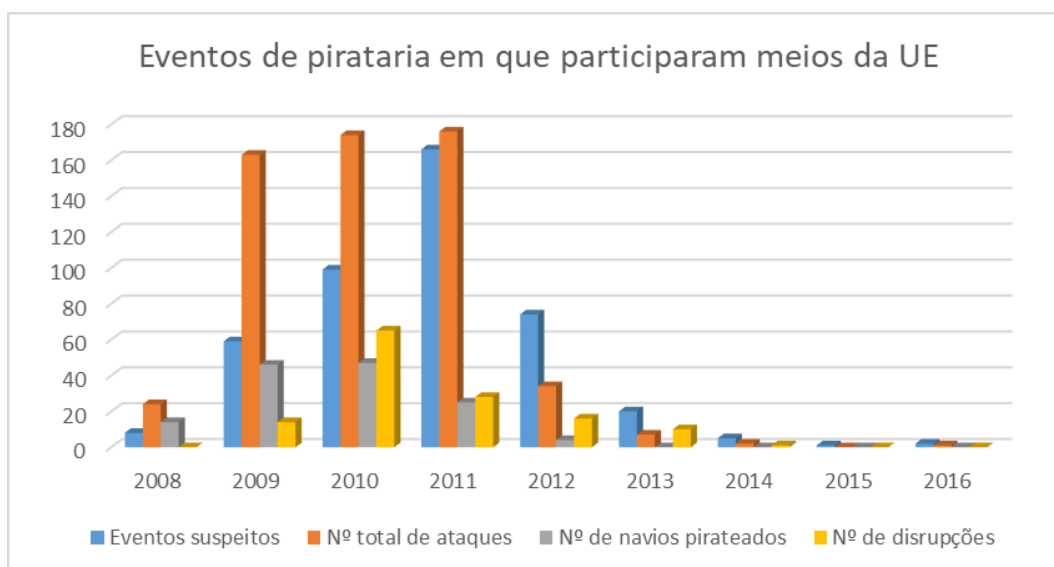


Figura 39 – Incidentes na região do Corno de África no período 2008 - 2016

Fonte: Adaptado de (EU NAVAL Force - Somalia, 2020)

O Quadro 5 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.

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

Quadro 5 – Navios escoltados, bens alimentares fornecidos e piratas transferidos

Fonte: Adaptado de (EU NAVAL Force - Somália, 2020)

A Figura 40 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.

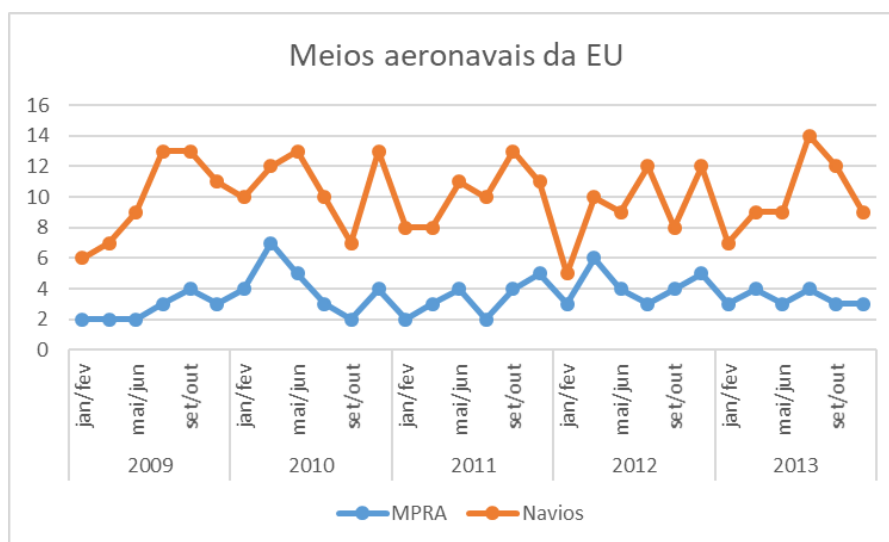


Figura 40 – Meios aeronavais na operação Atalanta entre 2009 e 2013

Fonte: Adaptado de (EU NAVAL Force - Somália, 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. A UE já se tinha envolvido naquele país através do seu apoio ao processo de Djibuti, no apoio à AMISOM, na implementação de programas de ajuda humanitária e no apoio à sociedade civil e à formação policial. Através do seu instrumento de estabilidade, a Comissão Europeia auxiliou, ainda, os sistemas judiciais do Quênia 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 judiciais 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 (CMF, 2018).

O conceito desta 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 mundo¹⁵², 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 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 (vacionada para operações de segurança marítima fora do Golfo Pérsico); CTF 151 (vacionada para operações contra pirataria no Oceano Índico); e CTF 152 (vacionada para operações de segurança marítima dentro do Golfo Pérsico) (CMF, 2020).

O presente subcapítulo procede, inicialmente, a uma análise global da CMF. Logo depois, o foco da nossa investigação 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 Árábico, o GoA e a bacia da Somália e abrangem algumas das rotas marítimas mais importantes do mundo (CMF, 2020).

¹⁵² 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).

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 setembro¹⁵³ (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 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. Na sua atuação, a CTF 150, com meios dos vários Estados-membros, desenvolvia, com o apoio de informações operacionais, um cuidadoso planeamento de operações de segurança marítima nas águas internacionais do Médio Oriente e do Norte do Oceano Índico. Estas operações garantiam que o comércio marítimo internacional legítimo transitava livremente pela região e, em complemento, desenvolvia esforços, juntamente com os Estados ribeirinhos, com o intuito de negar o uso do mar para o transporte ilegal de pessoas, de armas, de carvão e de estupefacientes diversos, dessa forma limitando a obtenção de fundos por parte das organizações terroristas que naqueles espaços operavam (CMF, 2018).

¹⁵³ 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 de atos terroristas (UNSC, 2001).

A CTF 152 foi fundada em 2004 e a AOO respetiva é uma das globalmente mais significativas e que em termos geográficos apresenta maiores constrangimentos, já que opera em pleno Golfo Pérsico, uma região estratégica, mas politicamente muito complexa. O *staff* desta força-tarefa combinada era composto por elementos dos Estados com assento no CCG, apoiados por membros da CMF. A CTF 152 coordenava as operações de segurança marítima no golfo, facilitando a cooperação e o trabalho de equipa 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 *off shore* de petróleo, da ameaça terrorista. As operações da CTF 152 no mar potenciavam, no entanto, eventos em terra, uma vez que os grupos terroristas tinham a liberdade de movimentos no domínio marítimo negada (CMF, 2018).

A CTF 151 foi a última força-tarefa combinada a ser edificada. Tal ocorreu em 2009 e teve como foco o combate à pirataria e assalto armado no mar no Oceano Índico Ocidental. Através do envolvimento de vários parceiros, visava construir uma capacidade relevante para garantir a liberdade de navegação e proteger o comércio marítimo global naqueles espaços marítimos. Em conjunto com as forças da NATO e da UE, bem como de outras nações independentes, entre as quais a China e a Índia, os meios da CTF 151 eram empenhados na patrulha de determinadas áreas na bacia da Somália e no GoA. 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 vulnerabilidade a ataques de embarcações piratas. Tais medidas eram detalhadas nas *Best Management Practices*¹⁵⁴, elaboradas em conjunto por um consórcio constituído pela indústria marítima e por organizações militares envolvidas nas operações de combate à pirataria (CMF, 2018).

A Figura 41 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 Norte do Oceano Índico – a *Hash Highway* e a *Smack Track*.

¹⁵⁴ Medidas que serão abordadas em pormenor no capítulo 4.

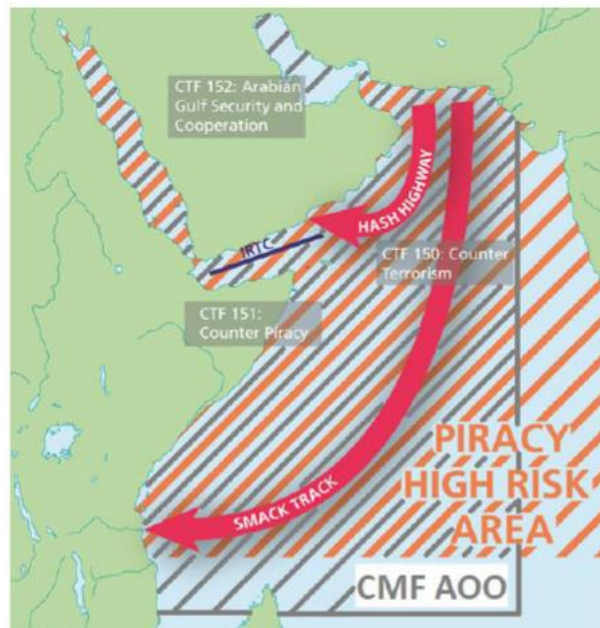


Figura 41 – AOO das CTF da CMF

Fonte: (McLeod & 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 Árabe, 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 41 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 *dhow*s) 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 Shabaab¹⁵⁵). 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 Árábico, 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).

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

¹⁵⁵ De acordo com o 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).

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. A Figura 42 mostra o limite Oeste do IRTC e a Figura 43 o prolongamento do corredor internacional para o Sul do Mar Vermelho.

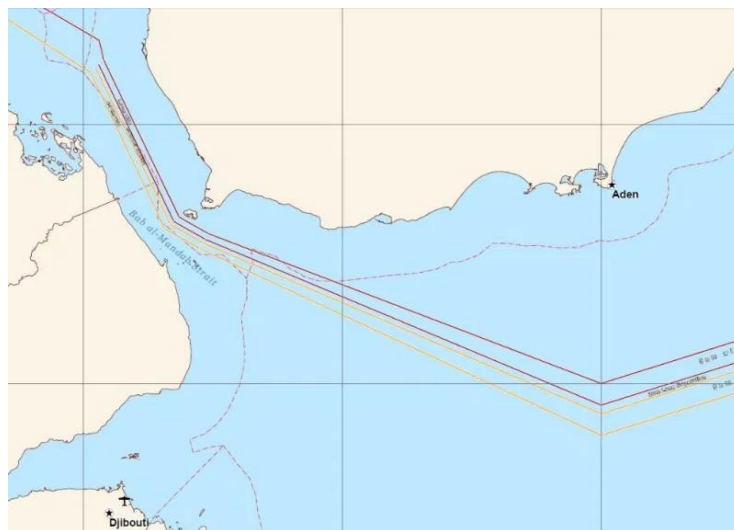


Figura 42 – Limite oeste do IRTC

Fonte: (CMF, 2021)

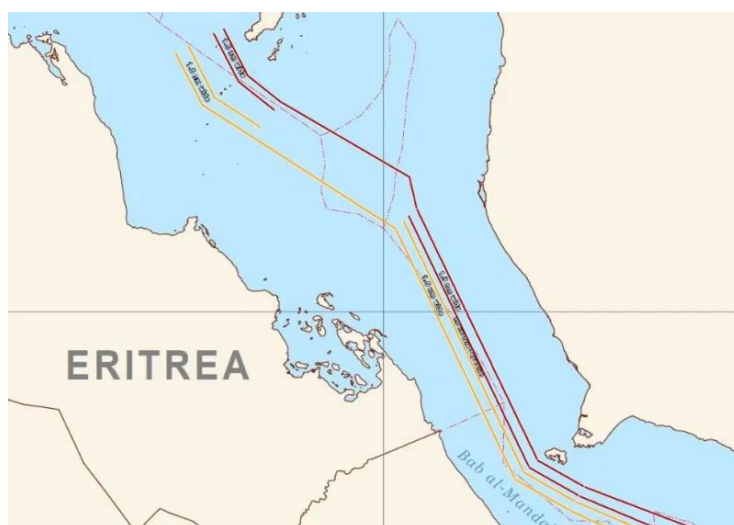


Figura 43 – Limite norte do MSTC

Fonte: (CMF, 2021)

O propósito da criação do MSTC era 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. Independentemente da recomendação para que a navegação mercante usasse o MSTC para beneficiar da presença desses meios militares¹⁵⁶, transitar por aquelas águas requeria um planeamento meticuloso e o uso de todas as informações disponíveis. A CMF alertava frequentemente a navegação mercante de que a ameaça era não só permanente como estava em constante mudança, pelo que os riscos podiam não ser os mesmos em todos os trânsitos. A CMF exortava, por isso, os comandantes e os oficiais de segurança dos navios e das empresas de navegação a realizarem avaliações de risco detalhadas para cada viagem através da região e para cada atividade dentro da região (CMF, 2021).

Ainda no campo da coordenação de meios, relevam os encontros que frequentemente ocorriam, no mar, entre os estados-maiores dos diferentes comandantes das forças navais empenhadas nas operações contra pirataria. Um dos aspetos mais importantes destas reuniões era a partilha de informação operacional e a manutenção de canais de comunicação, essenciais no combate à pirataria.

Por outro lado, era reconhecida a importância dos comandantes dessas forças trabalharem com líderes regionais em terra, porque, em última análise, era aí que os atos de pirataria começavam e terminavam. Os comandantes das forças-tarefa concordavam que era importante o envolvimento com os líderes dos países ribeirinhos, de forma a garantir que as condições que propiciavam o aparecimento de piratas, em terra, eram eliminadas da região (CMF, 2013).

A coordenação de meios na AOO fazia-se através da utilização do sistema *Mercury*, que permitia direccionar 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

¹⁵⁶ Navios da CTF 151 em conjunto com meios que atuavam independentemente, designadamente da China e da Índia (CMF, 2020).

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)¹⁵⁷. 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*¹⁵⁸ *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 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 policiais¹⁵⁹. Devido ao aumento do número de destacamentos de pessoal de segurança privada embarcados em navios mercantes, também uma associação de empresas de segurança no domínio marítimo foi convidada a participar nas reuniões do SHADE (Ehrhart & Petretto, 2012).

A par da discussão acerca da melhoria da cooperação e coordenação das forças navais que operavam na região, as reuniões do SHADE procuravam identificar novas iniciativas e programas para interromper e, preferencialmente, prevenir futuros ataques de piratas. Os participantes ficavam a conhecer atualizações sobre as operações de

¹⁵⁷ Será abordado em pormenor no capítulo 4.

¹⁵⁸ Acrónimo que designa os navios da marinha da Austrália: *His/Her Majesty's Australian Ship*.

¹⁵⁹ 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).

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 Djibuti 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 Djibuti (*ATALANTA Support Area*) que apoiava a componente de reconhecimento marítimo, a NATO coordenava os movimentos das aeronaves e analisava os dados recolhidos 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).

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 6 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.

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

Quadro 6 – Comando tático da CTF 151 entre 2009 e 2016

Fonte: Adaptado 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. O método baseava-se na necessidade de que a cobertura da área de patrulha fosse densa o suficiente para que uma unidade naval pudesse intervir dentro de um período crítico a partir do início de um ataque. O processo envolveria um navio de guerra recebendo um pedido de socorro de um navio mercante, devendo, em seguida, direcionar um helicóptero para a posição do navio sob ataque. À chegada do meio aéreo à cena da ação, dar-se-iam, se fosse necessário, tiros de aviso para interromper o ataque. 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 interceptar a embarcação pirata (McLeod & Wardrop, 2015). A Figura 44 mostra 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.

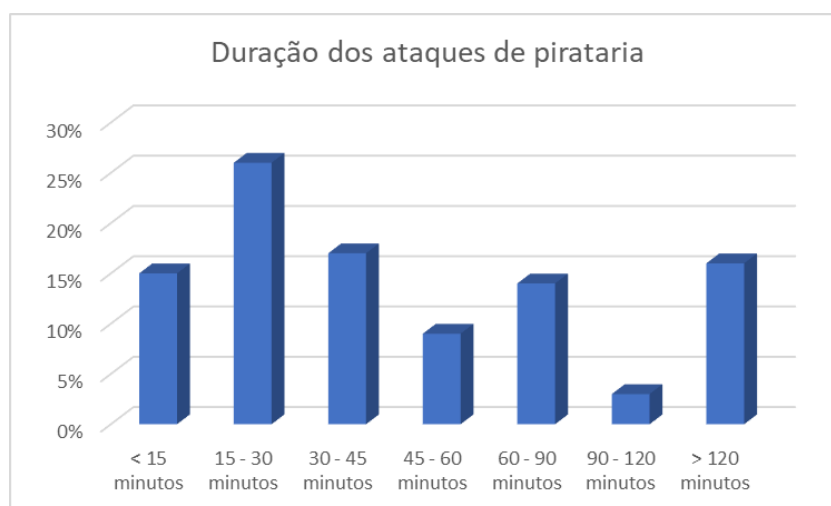


Figura 44 – Duração média de ataques de pirataria no Corno de África

Fonte: Adaptado de (Gómez & Navarro, 2013)

É facilmente perceptível 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 45, onde para um período de tempo alargado (entre 2011 e 2014) é possível identificar os diferentes incidentes de pirataria ocorridos. A Figura 45 relaciona ainda os diferentes eventos de pirataria com as épocas anuais das monções no Oceano Índico em que ocorreram.

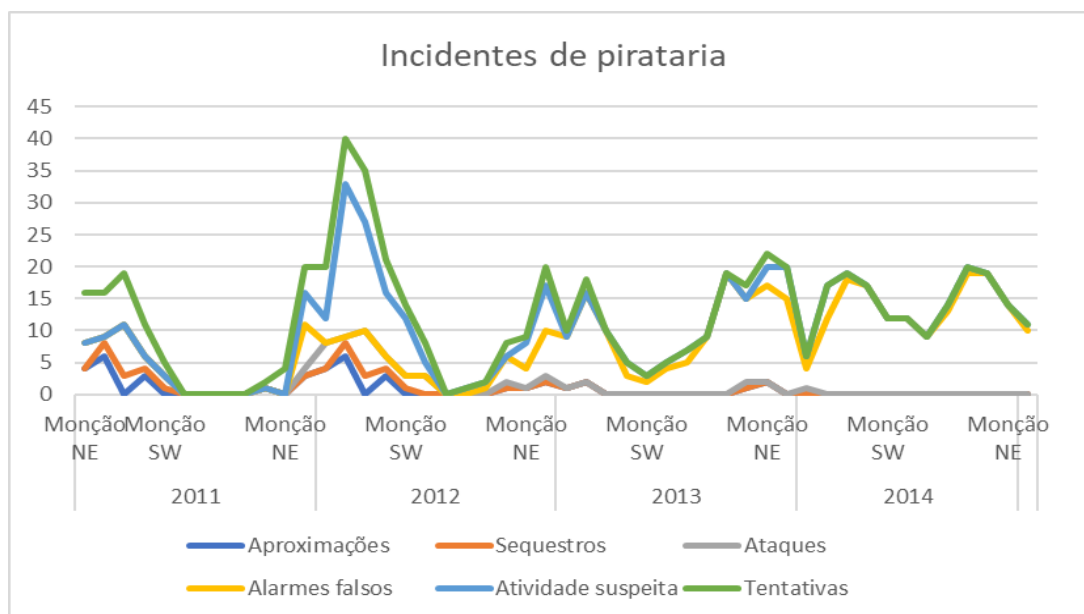


Figura 45 – Incidentes de pirataria ocorridos com meios da CMF

Fonte: Adaptado de (McLeod & Wardrop, 2015)

Releva da figura anterior o elevado número de ataques de piratas concretizados ou 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 de piratas durante as mesmas monções de Nordeste e até de simples atividade suspeita. A importância destes elementos de análise foi muito relevante para o emprego de meios militares na AOO, em particular navais.

Finalmente, importa evidenciar a atividade de uma outra força pertencente ao Comando Logístico do *US NAVAL FORCES*, sediado no Bahrein, 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, da própria NATO e até mesmo outros navios militares empenhados em escoltas de navios mercantes fretados pelo WFP. A TF 53 tinha diversos navios reabastecedores de esquadra atribuídos e assumiu enorme preponderância para a sustentação dos meios navais na AOO – sobretudo quando não

existiam reabastecedores nas diferentes forças-tarefa na AOO – uma vez que o reabastecimento no mar, em particular de combustível, garantia elevadas taxas de navegação, permitindo, por conseguinte, que os meios navais permanecessem mais dias em missão. 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 diferentes 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 46 mostra, em traços largos (naturalmente sem fazer referência concreta aos dias de cada ciclo logístico – dias entre reabastecimentos –, nem às posições geográficas exatas onde ocorriam), os trânsitos regulares dos reabastecedores da TF 53 pelos extensos espaços marítimos antes referidos.

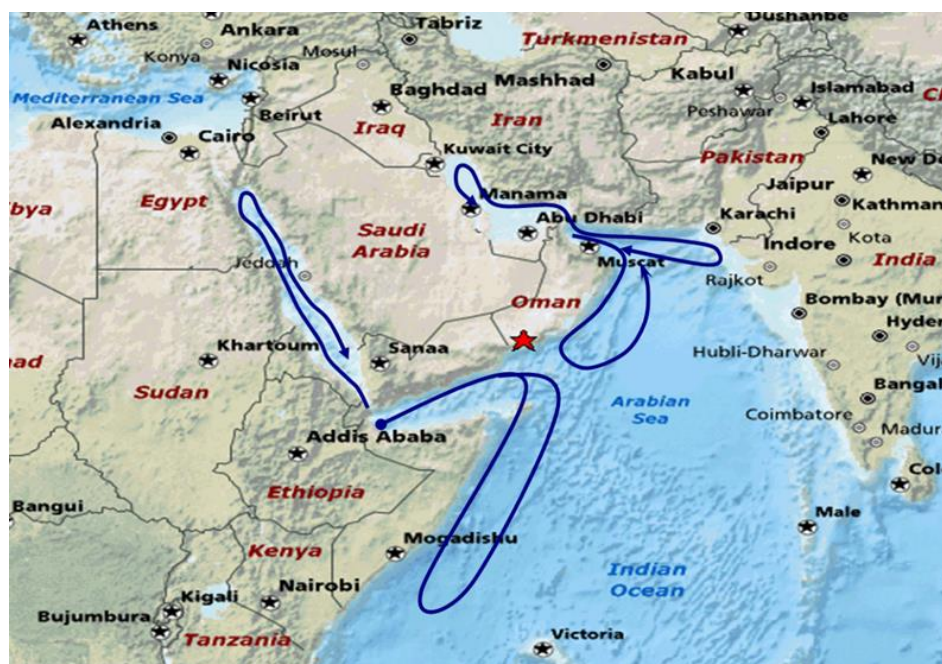


Figura 46 – Esquema de manobra dos meios da TF 53

Fonte: Adaptado 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.

Foi possível comprovar, através dos elementos de informação apresentados nos subcapítulos anteriores, 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, por outro lado, 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*. Isto 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)¹⁶⁰ e elementos da própria 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. Como referiu Baruah (2013), 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).

¹⁶⁰ 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 Chronicles - Horn of Africa: The Pirate Menace, 2010).

Assim, depois de nos subcapítulos anteriores termos abordado o papel desempenhado pelas três organizações internacionais no combate ao fenómeno da pirataria somali contemporânea consideradas nesta investigação, o presente subcapítulo pretende focar-se no impacto que a sua intervenção teve na redução daquela atividade criminosa. 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, e com base na análise efetuada nos subcapítulos precedentes, procuraremos mostrar a relevância da intervenção das forças militares pertencentes às três organizações multilaterais consideradas nesta investigação.

3.5.1 Perceções da comunidade internacional

A ressurgência da pirataria marítima na passagem do século XX para o século XXI, em particular na região do Corno de África, tornou-se objeto de intenso debate. A título de exemplo, o *Institute for International Affairs* italiano e o *International Institute of Humanitarian Law* organizaram uma conferência internacional subordinada ao tema “*Addressing the Resurgence of Sea Piracy: Legal, Political and Security Aspects*”. O evento decorreu em Roma, no *Center for Higher Defence Studies*, em 16 de junho de 2009, e reuniu mais de trinta especialistas, entre académicos, militares, analistas políticos, representantes de organizações internacionais, como a UE e a NATO, delegados dos Governos da Dinamarca, de Itália, da Somália e do Quênia, bem como representantes da IMO e do setor privado (destacando-se os oriundos da indústria marítima e das seguradoras) (Alessandri, 2009).

Os registos publicados desta conferência mostram que diversas áreas do Direito Internacional mereceram maior atenção e subsequente desenvolvimento, designadamente as que estavam relacionadas com a detenção, acusação e reintegração de piratas na sociedade. Houve um consenso generalizado de que as operações contra pirataria não podiam ser realizadas por atores privados, até porque a figura do “corsário” tinha sido proibida há mais de 150 anos, com a “Declaração de Paris” de 1856. Ao invés, o que era agora permitido era apenas o emprego de equipas de segurança a bordo de navios para proteção das tripulações, dos navios e das cargas transportadas. Estes grupos de segurança privada, armados, eram entendidos, todavia, como um simples

meio de autodefesa. Em suma, os conferencistas concluíram que “as operações contra pirataria pertenciam às marinhas” (Alessandri , 2009, p. 4).

Nos registos publicados de uma outra conferência internacional cujo tema foi “*The Threat of Contemporary Piracy and the Role of the International Community*”, ainda organizada pelo *Institute for International Affairs* de Itália, em cooperação uma vez mais com o *International Institute of Humanitarian Law*, e que teve lugar igualmente em Roma, no *Center for Higher Defence Studies*, uns anos mais tarde, em 28 de novembro de 2013, por conseguinte com uma diferença de mais de quatro anos relativamente à primeira conferência, e com representantes das mesmas organizações, militares e civis, emergiu a ideia do Almirante Filippo Foffi¹⁶¹ de que “após mais de cinco anos de esforços e graças ao empenho constante das marinhas, a comunidade internacional conseguiu mitigar o aumento da pirataria na região do Corno de África, mas não conseguiu mudar a dinâmica que permitiu o *boom* da pirataria naquela região” (Altafin, 2014, p. 7).

Embora as atividades de pirataria no mar fossem, de facto, os efeitos visíveis desse fenómeno, cujas raízes residiam no território da Somália, a política de “*no boots on the ground*” adotada pela comunidade internacional, tinha identificado o mar como a única dimensão possível onde assentavam todas as operações contra pirataria (“no mar” e “do mar [para a terra]”), reforçando o seu conceito “*sea-based*” (Altafin, 2014, p. 7). Por este motivo, os meios navais continuavam a representar a forma mais adequada de garantir uma presença credível da comunidade internacional naquele amplo cenário estratégico que cobria mais de 2,5 milhões de milhas quadradas. Devido às suas capacidades e características, designadamente de mobilidade, flexibilidade e polivalência, as forças navais desenvolveram um trabalho árduo, *non-stop*, no mar, através de uma ampla gama de atividades (variando desde as de cariz diplomático e de representação até às reativas e ofensivas), incluindo a dissuasão, a proteção direta e indireta de navios mercantes, e, no âmbito concreto “do mar para a terra”, a adoção de medidas de construção de confiança com os líderes locais, bem como ataques diretos contra a logística dos grupos piratas em terra, sem danos colaterais (Altafin, 2014).

¹⁶¹ À data comandante da esquadra italiana.

Foffi defendia ser necessária uma ampla cobertura de vigilância da área, bem como uma eficaz partilha de informação operacional entre todos os atores envolvidos. Considerou, finalmente, que só uma melhor coordenação entre os centros operacionais nacionais, militares e civis, para alcançar uma vigilância integrada eficaz, poderia beneficiar a prevenção e, posteriormente, causar a disrupção de ataques piratas, caso tivessem sido já lançados. A dimensão da área de operações, as condições meteorológicas incómodas, as peculiaridades da ameaça, bem como a necessidade de uma coordenação apropriada entre todos os atores, requeriam ferramentas adequadas para prevenir a autonomia dos meios aeronavais na execução de tarefas de vigilância, o emprego de forças especiais ou de equipas de segurança (militares) para embarque em navios mercantes de risco severo, a utilização de veículos aéreos não tripulados e mais meios navais capazes de intervirem rapidamente na AOO (Altafin, 2014, p. 8).

As ações dos meios navais, no mar, eram devidamente complementadas com a intensificação de esforços diplomáticos em terra, através da realização de *key leader engagements* que visavam ganhar a confiança dos líderes locais, de modo a que mais tarde fosse possível influenciá-los e consciencializá-los a apoiarem o desenvolvimento de capacidades de vigilância e a implementação de programas de capacitação marítima, afastando-os, por outro lado, de qualquer ideia de possível apoio aos grupos de piratas. De acordo com Foffi, esta ação poderia ser contextualizada “dentro do papel histórico da diplomacia naval”, muito visto no passado, em que as marinhas atuavam em estreita ligação com os departamentos de relações exteriores, aproveitando as sinergias entre ambos (Altafin, 2014, pp. 8-9). As marinhas destinam-se, coletivamente, a garantir a boa ordem no mar, onde (e quando) fosse necessário. Assumindo-se como “coprodutoras de segurança”, criam pré-condições para o uso seguro do mar. Ao garantirem uma segurança marítima eficaz, as marinhas desempenham um papel central na reconstrução e desenvolvimento de bases económicas fundamentais, como o comércio marítimo, a pesca, a exploração legal de recursos marinhos e o turismo. A sua ação é complexa e interdisciplinar, mas absolutamente fundamental (Altafin, 2014, p. 9).

Foffi referiu ainda que embora a comunidade internacional pudesse estar envolvida no fortalecimento institucional de longo prazo do território somali, abordando assim as raízes profundas da pirataria, a contribuição das marinhas para uma segurança

marítima eficaz, para a construção de uma capacidade marítima concreta das forças de segurança dos Estados ribeirinhos e de um clima de confiança com os líderes locais, em terra, bem como a sua grande capacidade de coleta de informações operacionais, não podia ser subestimada.

Também McLeod e Wardrop (2015), consideraram que a redução da pirataria estava associada a uma combinação de fatores, dos quais se destacavam a presença massiva de forças navais da CMF, da NATO e da UE, a adoção das melhores práticas por parte da navegação mercante em trânsito por áreas de risco elevado (através das medidas elencadas nas *Best Management Practices*), bem como o aumento de efetivos e do nível de treino das forças de segurança, em terra, e o incremento das capacidades da guarda costeira da Somália.

Consideraram, por sua vez, Afyare Elmi e Said Mohamed (2016), investigadores do *Arab Center for Research and Policy Studies*, que os meios militares destacados na região do Oceano Índico Ocidental foram diretamente responsáveis pela significativa redução do número de ataques de grupos piratas somalis a navios mercantes, a embarcações de transporte de carga locais, de pesca e de recreio. No entanto, observaram que a utilização de equipas de segurança a bordo de navios civis e a utilização das melhores práticas de gestão por parte da navegação mercante em trânsito por áreas de risco elevado tinham contribuído, de igual modo, para a diminuição muito significativa do número de ataques de pirataria concretizados.

Também o volume de piratas detidos pelos meios navais tinha aumentado com o evoluir das operações contra pirataria. O método que tinha vigorado no início das operações, do tipo *catch and release*, e que era amiúde utilizado pela generalidade dos meios navais na AOO, devido às ambiguidades legais e à falta de vontade política para julgar os prevaricadores, alterou-se assim que os países ocidentais estabeleceram acordos com os países ribeirinhos da região (como o Quênia, as Maurícias, as Seychelles, e a Tanzânia) para a transferência dos piratas detidos no mar. Em resultado de tais ações, em 2016 existiam mais de 1200 pessoas suspeitas de envolvimento em atos de pirataria detidos, a aguardarem julgamento, ou já condenados e a cumprirem pena, em mais de 20 países. Além disso, os meios navais empenhados nas diferentes operações garantiram, de igual modo, a entrega segura da ajuda humanitária à Somália, uma vez

que desde que iniciaram essa tarefa os navios fretados pelo WFP que transportavam esse apoio não mais foram sequestrados. Finalmente, os prémios de seguros que tinham subido quase exponencialmente com o aumento da pirataria, tinham invertido a curva e diminuído francamente (Mohamed & Elmi , 2016).

No entanto, estes autores alertavam para a existência de limitações quando quase só se apostava nas marinhas para combater o fenómeno da pirataria no Corno de África. Primeiro, porque as operações eram caras e envolviam muitos recursos¹⁶². Em segundo lugar, porque embora cerca de 30 navios de guerra estivessem permanentemente envolvidos em operações contra pirataria, no mar, nenhum número de navios podia garantir integralmente a segurança de uma área tão extensa, cobrindo mais de 2,5 milhões de milhas quadradas. Finalmente, consideraram que a capacidade dos navios de guerra de responderem e chegarem em tempo ao local dos ataques de pirataria estava severamente limitada, uma vez que usualmente ocorriam em locais distantes daqueles onde os navios se encontravam em patrulha¹⁶³.

Finalmente, consideraram Elmi e Mohamed (2016) que a sustentabilidade de um elevado número de meios navais na região por um prazo tão longo era questionável. A política de dissuasão e repressão que os navios de guerra executaram como parte das suas tarefas contra pirataria não se traduziu numa solução de longo prazo para algumas das rotas marítimas mais importantes do globo, uma vez que mesmo em 2016 a pirataria não tinha sido completamente erradicada, pois alguns grupos de piratas ainda tentavam atacar navios no Corno de África, embora com muito pouco sucesso.

Referiu Darshana Baruah (2013), por sua vez, que a operação de contra pirataria da NATO contribuiu de forma muito significativa para manter a segurança do GoA. As medidas adotadas estavam em consonância com os objetivos da operação. Fornecia orientações e sugestões à comunidade marítima, informava as comunidades envolvidas sobre a situação da pirataria por meio de alertas e avaliações, realizava patrulhas para dissuadir a ocorrência de qualquer ataque, providenciava medidas preventivas e

¹⁶² De acordo com dados do programa *Oceans Beyond Piracy*, estima-se que as operações militares internacionais tenham custado, só em 2011, pelo menos 1,27 bilhões de dólares norte-americanos, o que correspondeu a 19% dos custos totais relacionados com a pirataria somali nesse ano (OBP, 2011a).

¹⁶³ O que, aliás, esteve na origem da criação do IRTC no GoA, e que viria a reduzir significativamente o sucesso dos piratas nos ataques perpetrados e subsequentes sequestros de navios civis.

interrompia ataques em curso. No entanto, Baruah juntou-se aos que apontaram críticas à ação da NATO, uma vez que considerou que a operação estava a ser perfeita se apenas fossem consideradas medidas preventivas. Todavia, preparar a comunidade marítima para evitar os piratas e centrar-se, ela própria, no seu combate, contribuía para evitar um problema, mas não o tornava inexistente. Sublinhando que subsistia uma grande interrogação que afetava não apenas as rotas comerciais, mas também vidas humanas, e que a prática do transporte marítimo internacional tinha ficado mais cara do que nunca devido aos altos preços praticados pelas seguradoras face à pirataria, alertou que era chegada a hora da NATO deixar de ver a pirataria apenas como uma questão incómoda a ser evitada, mas como algo que precisava de atenção na raiz do problema. E a causa estava, segundo a autora, em terra e não no mar.

3.5.2 Resultados alcançados

Foi perceptível 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 mais 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. De acordo com um relatório do *think tank* norte-americano *Congressional Research Service*, de 21 de abril de 2009, “os piratas provavelmente continuariam a encontrar refúgio na Somália até que as condições básicas de governança e de segurança [em terra] mudassem” (CRS, 2009, p. 27).

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). Se nada fosse feito, era certo que esses piratas detidos pelos meios navais, no mar, regressariam mais tarde à atividade ilícita.

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, e que mostrámos nos subcapítulos anteriores, 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 47 mostra o número de incidentes atribuídos a grupos de piratas somalis entre 2013 e 2016.

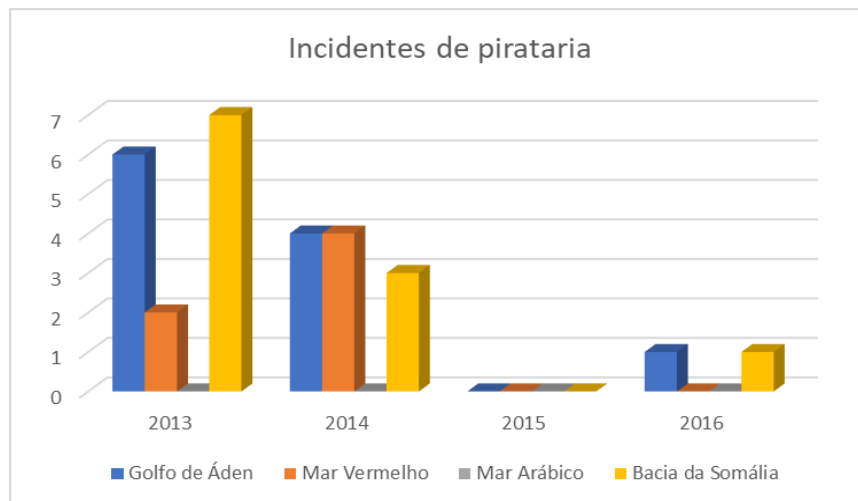


Figura 47 – Incidentes de pirataria no Corno de África entre 2013 e 2016

Fonte: Adaptado 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 às erradicação das suas causas profundas. De acordo com o *Congress Regional Service* (CRS) (2009), o

aumento de ataques de piratas no Corno de África estava diretamente relacionado com a contínua insegurança e a ausência do Estado de direito na Somália, que se constituía como o maior desafio para a segurança regional e proporcionava a liberdade de ação para todos os que pretendiam envolver-se no fenómeno da pirataria ao largo da costa somali. 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).

Neste sentido, e em resposta a alguns membros do Congresso norte-americano que pediram que o governo norte-americano desenvolvesse uma *comprehensive approach* para a Somália que respondesse à ameaça da pirataria no contexto de uma iniciativa mais ampla para estabilizar o país e apoiar as instituições governamentais, os EUA conduziram uma série de programas de apoio à segurança marítima na África Oriental e no Iémen. No Quênia, por exemplo, apoiaram, em termos de segurança marítima, a sua marinha e outras agências do Estado em programas específicos. Apoiaram também as autoridades fiscais e a polícia, 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 Djibuti, o Quênia e a Tanzânia, receberam, a par do Iémen, na Península Arábica, apoio dos EUA para a instalação de radares que permitiam um incremento significativo do conhecimento situacional de superfície dos diversos espaços marítimos (CRS, 2009).

Os fundos disponibilizados pela administração Obama, que em 2009 solicitou um “reforço de 40 milhões de dólares para operações suplementares de *peacekeeping*”, destinavam-se, segundo o CRS (2009, p. 22), a serem empregues no fornecimento de “equipamento não letal, apoio logístico e instalações de base para a AMISOM e para apoiar a reforma do setor de segurança da Somália”. Era entendimento do governo norte-americano que tais fundos, ao serem direcionados para melhorar a capacidade da Somália de conter ameaças de insurgentes e terroristas, logo que essas capacidades fossem efetivas, podiam, de igual modo, ter impacto nas operações contra pirataria a serem implementadas pelas forças de segurança somalis (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 Árábico (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 três ações ocorridas em 2014 e uma outra já em 2015 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 HDMS¹⁶⁴ *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).

No ano seguinte prosseguiram os programas de treino para elementos da guarda costeira da Somalilândia conduzidos a bordo do navio dinamarquês HDMS *Absalon*, da TF 508, e se encontrava a conduzir a OOS, mas que estava, em simultâneo, a colaborar com a missão EUCAP Nestor – a missão da União Europeia de capacitação marítima no Corno de África e no Oceano Índico Ocidental. O treino centrou-se na proteção própria da força que iria ser empenhada na ação de abordagem, na visita à embarcação suspeita e na cuidadosa compilação de evidências recolhidas (NATO, 2015b).

3.6 Síntese

O presente capítulo pretendeu abordar o emprego do IM no controlo do fenómeno da pirataria nos espaços marítimos do Corno de África. A delimitação do nosso objeto de estudo fez centrar a análise na intervenção das organizações internacionais que participaram neste esforço comum: a NATO, a UE e a parceria multinacional liderada pelos EUA – CMF. Estas organizações manifestaram a intenção de procurar uma resposta integrada para lidar com o problema da insegurança nos espaços marítimos do Corno de África. A solução encontrada era constituída por dois programas distintos: um conjunto de medidas destinava-se a conter o fenómeno da pirataria somali no mar, usando todos os mecanismos de que os meios militares dispunham, incluindo o

¹⁶⁴ Acrónimo que designa os navios da marinha da Dinamarca: *His/Her Danish Majesty's Ship*.

uso da força; um segundo conjunto de medidas destinava-se a combater as origens profundas do fenómeno e implicava a atuação em terra.

Da análise efetuada ao longo dos subcapítulos anteriores, emerge a convicção sustentada de que as ações concretas desenvolvidas pelas forças navais das organizações internacionais suprarreferidas para impedir ataques de piratas em preparação ou proceder à sua disrupção, caso já tivessem sido lançados, ajudaram a aumentar, de forma muito substantiva, a segurança marítima na região do Corno de África. Em 2015 não houve relato de qualquer evento de pirataria e em 2016 apenas ocorreram duas tentativas, não concretizadas. A primeira fase do combate à pirataria somali, no mar, tinha sido, por conseguinte, concluída com bons resultados.

A segunda fase, relacionada com o combate às causas profundas do fenómeno, em terra, tem um horizonte temporal necessariamente bem mais dilatado (alguns dos programas ainda não foram sequer concluídos na presente data). A NATO enquanto manteve meios empenhados na OOS deu um contributo na área da capacitação das burocracias de segurança de vários Estados da região, sobretudo na Somália, através de ações de formação e treino em diferentes áreas. Os EUA, que lideram a parceria multinacional CMF, também participaram em iniciativas tendentes a incrementar as capacidades das estruturas de segurança de diversos Estados da África Oriental. A União Europeia foi mais ambiciosa ao ter implementado uma *comprehensive approach* para a região, criando um quadro estratégico para o Corno de África e nomeando mesmo um representante especial. Do programa delineado fizeram parte a EUNAVFOR Atalanta, a primeira operação naval da União no âmbito da PCSD, uma missão militar de treino (EUTM-S) e uma missão civil de capacitação marítima (EUCAP Nestor). Todas as missões se mantêm na atualidade.

Apesar dos resultados obtidos nesta segunda fase ser bem mais difícil de quantificar, o certo é que mesmo depois de 2016 (e até à presente data) o número de incidentes de pirataria tem-se mantido em níveis claramente insignificantes.

Consideramos, pois, que neste capítulo foi dada resposta à questão derivada número dois, tendo sido possível aquilatar o resultado concreto das ações desenvolvidas pelas organizações internacionais (NATO, UE e CMF) para combater a pirataria marítima contemporânea na região do Corno de África.

4. As iniciativas de proteção da navegação mercante

Este capítulo pretende dar resposta à seguinte questão: de que forma os centros de coleta, fusão e partilha de informação e aconselhamento da navegação mercante influenciaram o combate ao fenómeno da pirataria marítima no Corno de África?

Referiu Lydelle Joubert (2020, p. 12) que no Corno de África diferentes estruturas procederam à coleta de dados para atenderem a propósitos distintos. Algumas organizações internacionais fizeram-no para apoiarem formuladores de políticas na tomada de decisões, enquanto outras se focaram na compreensão do domínio marítimo ou na avaliação do risco. O objetivo da coleta determinaria que dados eram mantidos e tratados e quais seriam descartados. As tipologias usadas eram, no entanto, semelhantes, de modo a criar um melhor entendimento da natureza da pirataria e do assalto armado contra navios. Os relatórios usavam os mesmos campos, como o pavilhão, a tonelagem, o tipo de navio, a hora do incidente, a localização geográfica da ocorrência, o estado do navio durante o ataque e o armamento utilizado pelos atacantes.

Nestas circunstâncias, e para podermos responder à questão supra, importa começar por delimitar a nossa pesquisa. Assim, vamos focar-nos numa organização internacional de relevo e nos vários centros (de nível global e regional) que apoiaram as diferentes missões militares que ocorreram naquela região no período de 2008 a 2016, que baliza temporalmente o nosso estudo. Como iremos ver ao longo dos subcapítulos que se seguem, esses centros assumiram um “duplo uso” uma vez que apoiaram o poder militar no mar, mas também a navegação mercante. De facto, disponibilizaram aos navios civis em trânsito pela região do Oceano Índico Ocidental, bem como aos respetivos proprietários e operadores, informação relevante relacionada com áreas de risco elevado de ataques de grupos de piratas, tentados ou concretizados, 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, esses centros 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 nesta investigação 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. No entanto, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 o seu foco estava no mar da China Meridional e no Estreito de Malaca. Todavia, a partir de 2005 passou a concentrar-se, sobretudo, 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 ICC¹⁶⁵¹⁶⁶, com sede em Londres, criada em 1981 para atuar contra todos os tipos de crimes e más práticas marítimas. A sua principal tarefa consiste em proteger a integridade do comércio marítimo internacional, através da identificação e investigação de fraudes, deteção de novos métodos e tendências criminais e identificação de outras ameaças. Uma das áreas de atuação do IMB é a repressão à pirataria. Na dependência do IMB foi criado o PRC, com sede 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 assume como o elo de ligação preferencial entre as forças navais da NATO e a navegação mercante. O NSC foi durante o período a que se refere a presente investigação o principal ponto de contato para a troca de informações sobre navios mercantes entre as autoridades militares da NATO e a comunidade marítima internacional. Era também o principal consultor para a navegação mercante em relação a potenciais riscos e possível interferência em exercícios e operações marítimas da Aliança Atlântica (GARD, 2012).

¹⁶⁵ 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).

¹⁶⁶ O ICC detém o estatuto de organização não governamental internacional consultiva junto da *International Maritime Organization* (IMO, 2021a).

O *United Kingdom Maritime Trade Operations* (UKMTO), por seu lado, atuava como principal ponto de contato com a navegação mercante e ligação com as forças militares na região do Oceano Índico Ocidental. Recebia informações de inúmeras organizações da região, incluindo os diversos centros de operações marítimas e autoridades portuárias, o que lhe permitia a obtenção de um panorama marítimo de superfície consistente que era depois disponibilizada à indústria marítima.

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, e ficou integrado no quartel-general operacional da EUNAVFOR, localizado em Brest, França. O centro passou a ser responsável pelo esquema de registo voluntário de navios em trânsito em áreas de risco elevado e pela administração de um *website* interativo que permitia à EUNAVFOR comunicar as mais recentes orientações antipirataria para a indústria marítima (MSCHOA, 2021).

A Figura 48 mostra os centros antes mencionados e a respetiva localização geográfica que serão analisados em pormenor nos subcapítulos seguintes.



Figura 48 – Centros de coleta, fusão e partilha de informação

Fonte: Elaboração própria baseada em documentação das organizações listadas

Por fim abordaremos as *Best Management Practices*, um verdadeiro manual de medidas de autoproteção dos navios mercantes em trânsito por áreas de risco elevado de incidência de pirataria, que sofreram diversas atualizações desde a primeira edição,

no início de 2009. Foram elaboradas por representantes da indústria marítima com o apoio de alguns *maritime reporting centres*, entre os quais o MSCHOA e o UKMT0.

4.1 *International Maritime Organization*

A relevância da IMO neste estudo resulta 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)¹⁶⁷ e do *Ship Security Alert System* (SSAS)¹⁶⁸, uma vez que ambos eram de inegável valor na análise de incidentes de pirataria. Pese embora o GISIS fosse considerada uma fonte aberta, para ter acesso era necessário proceder ao registo prévio. O banco de dados continha incidentes desde 1994. 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 tem produzido relatórios mensais e anuais sobre incidentes de pirataria que incluem análises acerca das tendências nas diversas regiões onde o fenómeno da pirataria tem ocorrido e que têm sido particularmente relevantes para os navios mercantes com a perspectiva de demandarem tais espaços marítimos (Joubert, 2020).

¹⁶⁷ Acrónimo que significa *Rescue Coordination Center*.

¹⁶⁸ 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).

Atento o facto do 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*¹⁶⁹ (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.

A adoção de medidas de autoproteção da navegação mercante e a elaboração de planos de ação detalhando como prevenir incidentes de pirataria e as ações a serem tomadas em caso de ocorrência efetiva de um ataque, foram outras recomendações da IMO aos Estados costeiros e de porto, que deveriam, por sua vez, estabelecer infraestruturas e arranjos operacionais necessários para prevenir e reprimir a pirataria e o assalto armado contra navios.

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. A IMO identificou, de

¹⁶⁹ 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).

igual modo, a necessidade de serem criados pontos de contato dos Estados através dos quais os navios com direito a arvorarem as suas bandeiras podiam solicitar conselho ou assistência quando se encontrassem a navegar em águas consideradas de risco elevado e para quem podiam relatar quaisquer preocupações relativas à segurança no mar, sobre outros navios e embarcações suspeitas, movimentos ou comunicações na área onde estivessem a navegar. 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). Era também essencial desenvolver procedimentos para retransmitir rapidamente os alertas recebidos pelos centros para as entidades responsáveis pelas ações subsequentes. Finalmente, a IMO considerava que os governos deviam, por meio de acordos bilaterais ou multilaterais, cooperar no estabelecimento de um único ponto de contato 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)¹⁷⁰, todos os ataques ou tentativas de ataques para o RCC mais

¹⁷⁰ 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*

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, escrito e mais detalhado, em complemento à informação inicial. Quanto ao RCC recetor do contacto inicial, deveria tomar a iniciativa adicional 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 49 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.

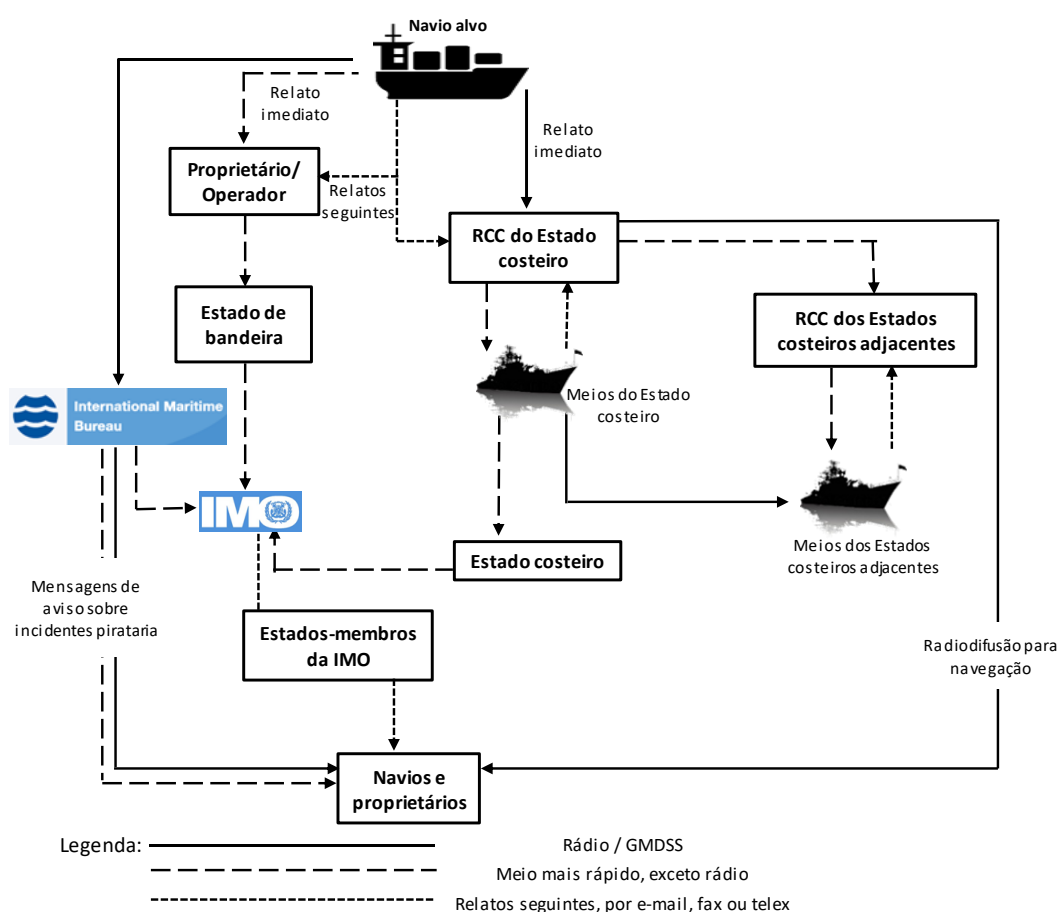


Figura 49 – Fluxo de informação aconselhado pela IMO

Fonte: Adaptado de (IMO, 2009c)

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).

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*¹⁷¹, o *Maritime Mobile Service Identity (MMSI)*¹⁷², 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 a um cais); 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/HF¹⁷³/MF¹⁷⁴/VHF¹⁷⁵/Inmarsat ID¹⁷⁶/MMSI).

¹⁷¹ 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 exclusivo de sete dígitos que é atribuído a todos os navios mercantes com deslocamento acima das 100 toneladas (IMO, 2021c).

¹⁷² 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).

¹⁷³ Acrónimo que significa *high frequency*.

¹⁷⁴ Acrónimo que significa *medium frequency*.

¹⁷⁵ Acrónimo que significa *very high frequency*.

¹⁷⁶ Sistema que utiliza satélites geoestacionários para as comunicações.

A IMO identificou, de igual modo, práticas que recomendou para utilização pela navegação mercante. Tais práticas eram baseadas em relatórios de incidentes, 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 recomendava 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 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 7 elenca as fases distintas relacionadas com o trânsito de navios mercantes 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

Quadro 7 – Fases relacionadas com o trânsito em áreas de risco elevado

Fonte: Adaptado de (IMO, 2009c)

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). Por outro lado, o estudo da viagem deveria envolver armadores, operadores, comandantes e tripulantes de navios, levando-os, em conjunto, a reunirem informações precisas sobre as áreas relativamente às quais havia conhecimento da ocorrência de incidentes de pirataria e assalto armado no mar.

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 interceptadas para selecionar os seus alvos. A utilização criteriosa de determinados sistemas, como o *Automatic Identification System* (AIS)¹⁷⁷, 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.

A IMO (2009d) aconselhou, de igual modo, a que os navios tivessem procedimentos escritos sobre como prevenir ataques de piratas ou assaltantes armados

¹⁷⁷ 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).

e que os mesmos fizessem parte dos respetivos planos de proteção. 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 8 mostra.

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

Quadro 8 – Parâmetros a considerar na avaliação de segurança

Fonte: Adaptado 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 na Quadro 9.

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

Quadro 9 – Medidas a incluir no plano de segurança do navio

Fonte: Adaptado de (IMO, 2009d)

A detecção 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 controladas. O uso de equipamentos de vigilância para monitorizar essas áreas, bem como a inspeção regular por todo o navio, deveriam ser incentivados. O propósito seria estabelecer áreas seguras relativamente às quais os potenciais invasores teriam dificuldades acrescidas em aceder. A proteção por bloqueio e por outros meios passíveis de serem utilizados no controlo do acesso a espaços não supervisionados nas áreas adjacentes podiam também ser bastante úteis.

4.2 *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 plenamente 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 locais do globo (IMB, 2020a). Neste contexto, é facilmente perceptível 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 (2020a) que antes de 1992 os comandantes, armadores e operadores 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 passou a oferecer um serviço permanente, 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 contato 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, 2020a). O resultado final consistia na disponibilização de informação operacional relevante que permitia um aumento substancial do conhecimento da situação marítima 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, ainda, 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. Num dessas conferências, realizada em 11 de junho de 2007, Pottengal Mukundan, diretor do IMB, considerou que “na ausência de qualquer aplicação efetiva da lei na Somália, as únicas forças capazes de ajudar os navios sob ataque são as marinhas [que tinham meios na região]” (ICC, 2007d).

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, 2006a). 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 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, 2006a).

No terceiro trimestre de 2006 o número global de eventos de pirataria tinha sido reduzido em relação a igual período de tempo do ano anterior, totalizando menos 31 incidentes. Todavia, oito ataques tinham sido relatados na costa Leste da Somália, perpetrados por piratas com armas de fogo e granadas, pelo que o IMB continuava a considerar as costas da Somália como uma região de elevado risco de sequestros, alertando os navios em trânsito para que não demandassem portos nessas áreas e para que se mantivessem o mais possível afastados de terra. Mukundan declarou, no entanto, a propósito desta redução de eventos, que o PRC tinha desempenhado um papel importante, “fornecendo às autoridades informações detalhadas sobre o tipo e volume de ataques e analisando tendências de evolução específicas”. Para disponibilizar essas informações, o PRC precisava de contar, todavia, com o contributo generalizado e permanente da navegação mercante na denúncia da ocorrência de incidentes de pirataria e as circunstâncias em que tinham tido lugar (ICC, 2006c).

Em 2007, o PRC era o único centro que fornecia relatórios ininterruptamente 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 diferentes governos para a tomada de ações que considerassem necessárias, assumindo-se, segundo Mukundan, como uma primeira etapa essencial na cadeia de resposta aos ataques (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).

Se tomarmos como referência a região do Corno de África e o ano de 2008, é possível, através da análise do relatório anual desse ano divulgado pelo PRC, obter alguns dados relevantes. O Quadro 10, por exemplo, elenca o tipo de violência praticada pelos grupos de ataque piratas contra as tripulações dos navios mercantes nesse ano.

Tipo de violência praticada contra tripulantes em 2008				
	Reféns	Feridos	Mortos	Desaparecidos
Golfo de Áden	629	2	3	14
Bacia da Somália	186	0	1	0
Total	815	2	4	14

Quadro 10 – Violência exercida contra tripulantes de navios no Corno de África

Fonte: Adaptado de (IMB, 2009)

Já a Figura 50 mostra os ataques tentados e concretizados pelos grupos de piratas nos espaços marítimos do Corno de África, também durante 2008.

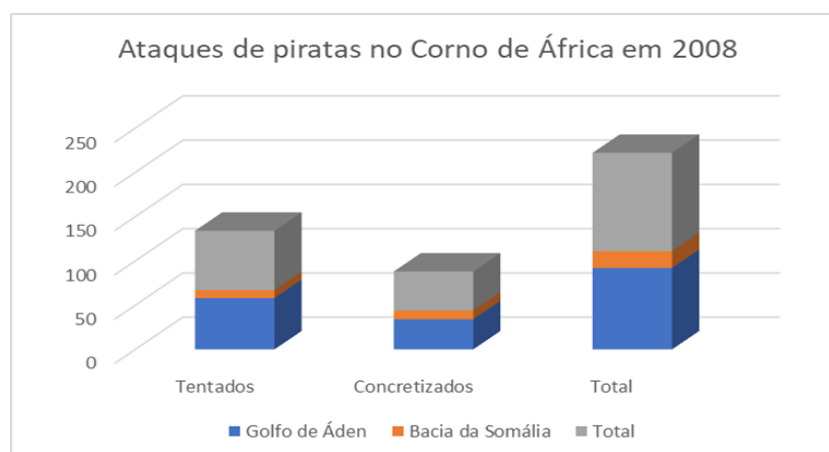


Figura 50 – Nº de incidentes de pirataria no Corno de África em 2008

Fonte: Adaptado de (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, num dos subcapítulos que se seguem. 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 de novo em 2008, a Figura 51 mostra a informação relativa aos 44 sequestros de navios ocorridos no Corno de África só nesse ano.

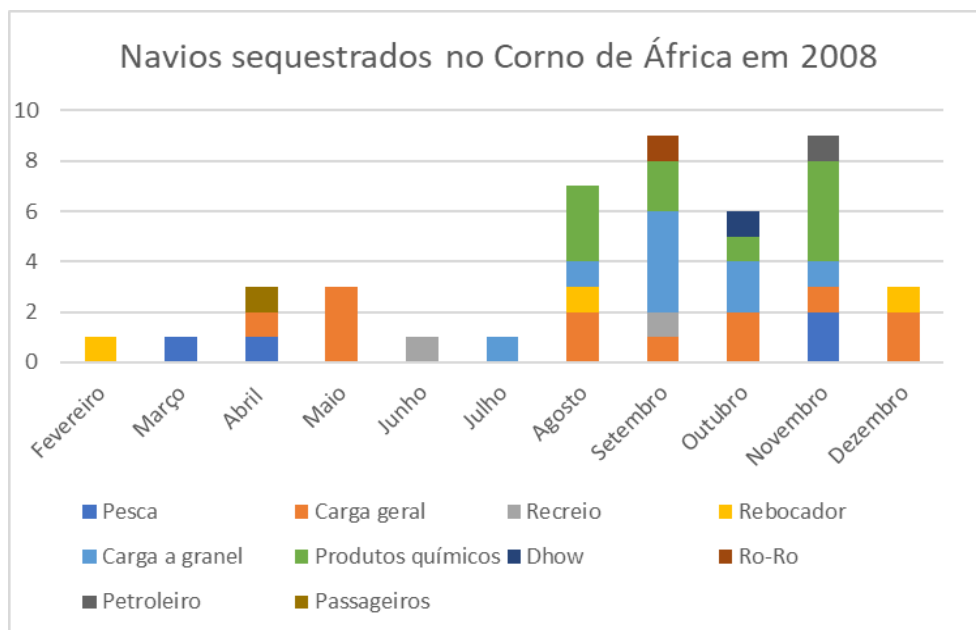


Figura 51 – Nº e tipologia de navios sequestrados no Corno de África em 2008

Fonte: Adaptado 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 levarem 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 52 mostra 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 52 – Exemplo de informação de um ataque concretizado no GoA em 2008

Fonte: (IMB, 2009)

4.3 NATO Shipping Centre

O NCS foi criado em outubro de 2000, depois de ambos os comandos estratégicos da Aliança Atlântica da altura (ACE¹⁷⁸ and ACLANT¹⁷⁹) terem identificado a necessidade de uma cooperação próxima entre a NATO e a comunidade marítima em futuras operações levadas a cabo por forças navais da Aliança¹⁸⁰. 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, sobretudo, eficácia operacional (NATO, 2000).

Este requisito voltou a ser enfatizado mais tarde, em 2011, na Estratégia Marítima da Aliança (AMS)¹⁸¹, 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 e regionais, 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 MARCOM¹⁸², 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

¹⁷⁸ Acrónimo que significa *Allied Command Europe*.

¹⁷⁹ Acrónimo que significa *Allied Command Atlantic*.

¹⁸⁰ 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).

¹⁸¹ Acrónimo que significa *Alliance Maritime Strategy*.

¹⁸² Acrónimo que significa *Allied Maritime Command*.

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).

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 e as atividades militares. Por outro lado, também aconselha a navegação civil sobre os efeitos que as operações militares têm nas suas atividades, facilitando as suas subseqüentes 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 53 mostra os pilares em causa, sendo que, no conjunto, contribuem para o planeamento das operações, o desenvolvimento de conceitos e doutrina e o envolvimento alargado com parceiros no domínio marítimo.

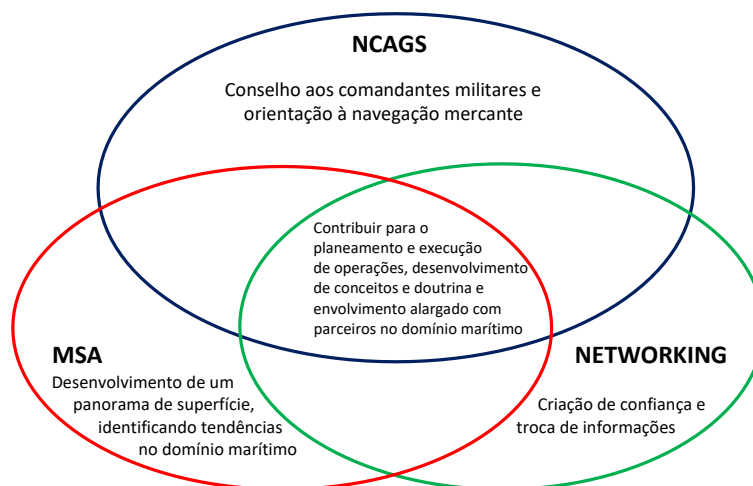


Figura 53 – Pilares estratégicos do NSC

Fonte: Adaptado 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 fundamental 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 segurança e da liberdade de navegação. A capacidade da Aliança Atlântica interagir efetivamente com o transporte marítimo internacional afirmava-se através do NCAGS e das suas TTP.

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 MC¹⁸³ deverá fornecer orientação para a condução das operações, exercícios e treino, conforme apropriado. O SACEUR¹⁸⁴ é responsável pelo alinhamento da política e doutrina de NCAGS com os planos de contingência da NATO. O MARCOM disponibiliza

¹⁸³ Acrónimo que significa *Military Committee*.

¹⁸⁴ Acrónimo que significa *Supreme Allied Commander Europe*.

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 contato 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 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. O propósito é chegar a um quadro comum de conhecimento marítimo validado e contribuir para um uso mais coordenado dos sistemas espaciais disponíveis e de tecnologias de sensores remotos e respetivas aplicações e serviços derivados (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 conceituais 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) referiu, por sua vez, 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, planejar 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 *networking*, 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 54.



Figura 54 – Networking do NSC

Fonte: Adaptado 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 (BMP¹⁸⁵); divulgação dos *links* mais relevantes; outras mensagens significativas (GARD, 2012).

A informação disponibilizada pelo NSC incluía, por vezes, dados relevantes relacionados com posições geográficas onde tinham ocorrido ataques de grupos de piratas a navios mercantes, tentados e concretizados, ou com a localização aproximada dos navios sequestrados, que permaneciam ao largo dos diferentes santuários existentes ao longo da costa da Somália a aguardar a conclusão das negociações para a sua libertação. A título de exemplo, a Figura 55 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.

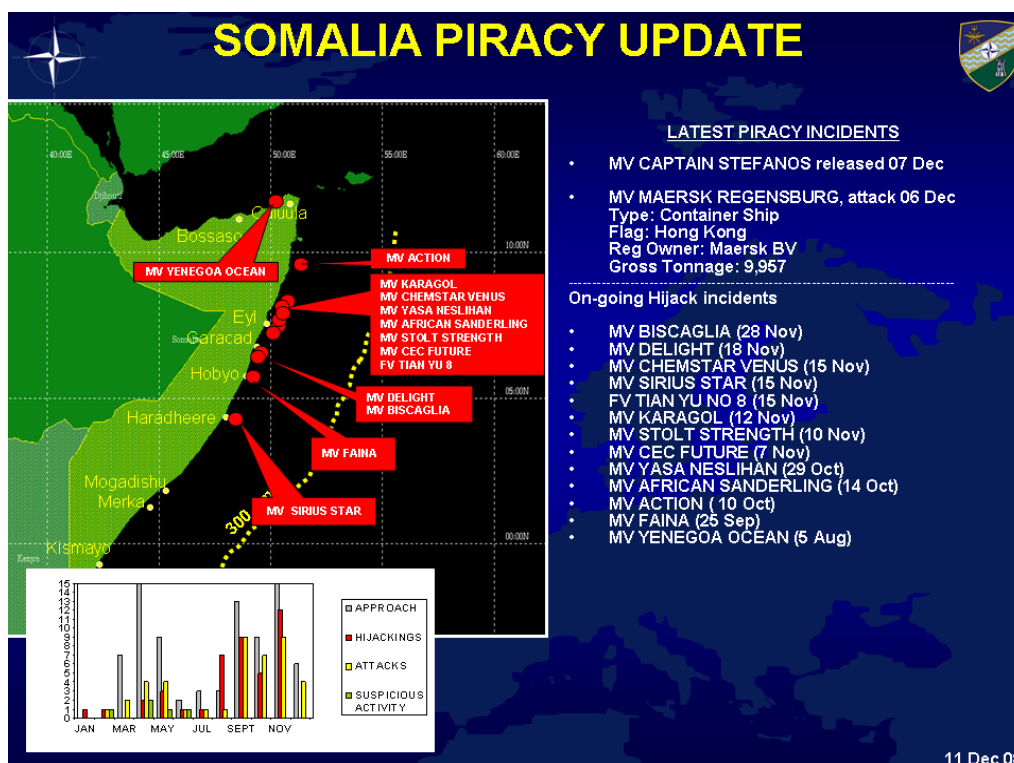


Figura 55 – Exemplo de informação disponibilizada pelo NSC

Fonte: (Schuler, 2008)

¹⁸⁵ Acrónimo que significa *Best Management Practices*.

4.4 *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), sediado 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. Os seus elementos reuniam-se com frequência com oficiais dos diferentes comandos e forças militares existentes naqueles espaços marítimos, com representantes de operadores e armadores em toda a região e conduzia diversas visitas de esclarecimento a inúmeros Estados (incluindo, entre outros, o Bahrein, o Iraque, o Kuwait, o Iémen e Singapura). O UKMTO 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)¹⁸⁶ (UKMTO, 2021).

No âmbito das BMP criadas no início de 2009, e que serão analisadas pormenorizadamente no subcapítulo 4.6, o UKMTO assumiu-se como 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 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)¹⁸⁷ 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, dos operadores e de empresas de navegação, eram incentivados a enviarem relatórios regulares, fornecendo a posição

¹⁸⁶ Acrónimo que significa *High Risk Area*.

¹⁸⁷ Acrónimo que significa *Voluntary Reporting Area*.

geográfica, rumo e velocidade, bem como a data e hora estimada de chegada ao porto seguinte. No 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 56 mostra.

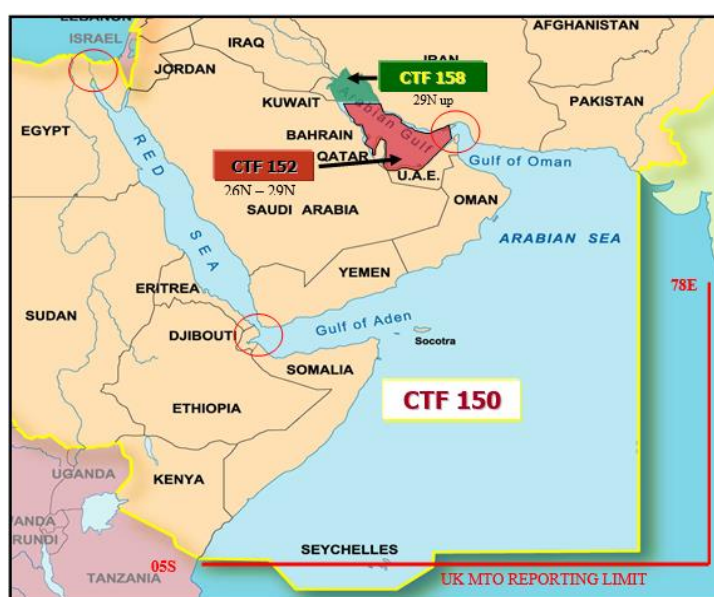


Figura 56 – Área de relato voluntário da navegação mercante

Fonte: (UKMTO, 2008b)

Mais tarde foram criadas pelo *United Kingdom Hydrographic Office* (UKHO) cartas de segurança marítima¹⁸⁸ projetadas para a proteção da navegação mercante contra riscos, incluindo a pirataria marítima. Uma delas, a Q6099, foi publicada em 2012 e dizia respeito aos espaços marítimos do Mar Vermelho, GoA e Mar Árábico (Safety4Sea, 2012). Toda a informação disponibilizada nessas cartas era obtida junto da NATO e de diversas organizações governamentais, garantindo, com este procedimento, que era rigorosa e estava atualizada.

¹⁸⁸ 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).

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. Incluía, 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).

Disponibilizavam, finalmente, instruções sobre os requisitos de relato voluntário, permitindo que os navios mercantes que operavam no Oceano Índico Ocidental pudessem relatar quaisquer problemas relacionados com a segurança marítima ou com comportamentos fora do comum detetados no ambiente marítimo.

Em 2012 os limites do 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 de eventos de pirataria, o UKMTO definiu uma HRA menos extensa, mantendo, contudo, a VRA. A Figura 57 mostra um extrato da AMSC Q6099, de 2015, com ambas as áreas (VRA e HRA).

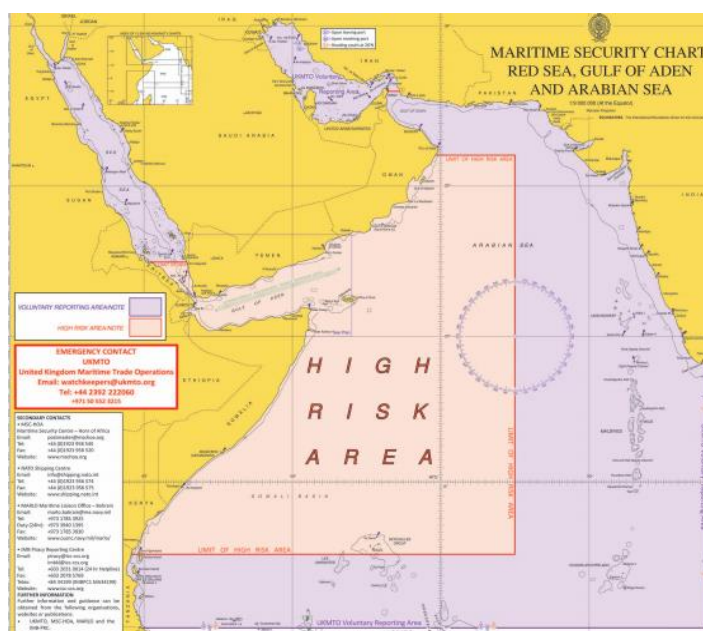


Figura 57 – Admiralty Maritime Security Chart Q6099

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. Por outro lado, todas as informações recebidas pelo UKMTO eram controladas por um sistema seguro, sendo que as fontes e o conteúdo eram frequentemente confidenciais. 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; *briefings* 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 que consta no Quadro 11, por fax ou correio eletrónico.

UKMTO - Relato inicial do navio		
Linha	Descrição	Resposta
1	Nome do navio	
2	Bandeira	
3	Número IMO	
4	Número telefone INMARSAT	
5	Hora e posição geográfica	
6	Rumo	
7	Velocidade	
8	Borda livre	
9	Carga	
10	Porto de destino e data / hora estimada de chegada	
11	Nome e contacto do oficial de segurança da companhia	
12	Nacionalidade do comandante e de todos os tripulantes	
13	Equipa de segurança armada / não armada a bordo	

Quadro 11 – Relato inicial dos navios na VRA

Fonte: Adaptado de (UKMTO, 2021)

Os comandantes dos navios que submetiam o relato inicial de entrada na VRA eram instados a enviarem relatos adicionais. Um deles era o relato diário referido às 08h00 UTC que permitia o acompanhamento do navio na área, que o Quadro 12 mostra.

UKMTO - Relato diário do navio		
Linha	Descrição	Resposta
1	Nome do navio	
2	Indicativo de chamada internacional	
3	Número IMO	
4	Hora do relato (UTC) - HH:MM	
5	Posição geográfica	
6	Rumo	
7	Velocidade	
8	Outra informação relevante (que podia ser alteração do destino ou da hora estimada de chegada, ou do número de tripulantes, por exemplo)	
9	Hora estimada de chegada aos pontos A e B do IRTC (se aplicável)	

Quadro 12 – Relato diário dos navios na VRA referido às 08h00 (UTC)

Fonte: Adaptado de (UKMTO, 2021)

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. O modelo a ser utilizado pelos comandantes dos navios mercantes consta no Quadro 13.

UKMTO - Relato final do navio		
Linha	Descrição	Resposta
1	Nome do navio	
2	Indicativo de chamada internacional	
3	Número IMO	
4	Hora do relato (UTC) - HH:MM	
5	Porto de chegada ou posição geográfica de saída da VRA	

Quadro 13 – Relato final dos navios na VRA

Fonte: Adaptado de (UKMTO, 2021)

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 enorme relevância para a imagem de superfície a ser divulgada pelo UKMTO. Os Quadros 14 a 17 definem, no conjunto, a informação a ser disponibilizada pelos navios-alvo de ataque nesse relatório pós-ação. O Quadro 14 refere-se, em concreto, aos detalhes gerais do navio.

Relato de ataque de pirataria: detalhes gerais		
Linha	Descrição	Resposta
1	Nome do navio	
2	Número IMO	
3	Bandeira	
4	Indicativo de chamada internacional	
5	Tipo de navio	
6	Tonelagem	Bruta
		Líquida
		De porte
7	Morada e contactos do armador	
8	Morada e contactos do operador	
9	Último porto e próximo porto de escala	
10	Detalhes da carga transportada (tipo e quantidade)	

Quadro 14 – Relato de ataque de pirataria - detalhes gerais

Fonte: Adaptado de (UKMTO, 2021)

O Quadro 15 diz respeito aos detalhes gerais do incidente.

Relato de ataque de pirataria: detalhes do incidente		
Linha	Descrição	Resposta
11	Data e hora do incidente (LT e UTC)	
12	Posição geográfica	
13	Marca / localização em terra mais próxima	
14	Porto / Cidade / Área de fundeadoiro	
15	País / País mais próximo	
16	Estado (a navegar / fundeado / atracado)	
17	Velocidade (se navio estivesse a navegar)	
18	Borda livre do navio (durante o ataque)	
19	Condições meteorológicas durante o ataque	Limpo / chuva / nevoeiro / neblina
		Direção e velocidade do vento
		Direção e altura da vaga / ondulação
20	Tipo de ataque (tentado apenas / abordagem)	
21	Consequências para a tripulação / navio / carga	Feridos / mortos
		Pertences / itens / dinheiro roubados
22	Área geográfica em que ocorreu o ataque (desde o início da ação)	
23	Últimos movimentos observados dos piratas / embarcações suspeitas	
24	Tipo de embarcações utilizadas pelos piratas	
25	Descrição das embarcações utilizadas pelos piratas	
26	Rumo e velocidade das embarcações suspeitas quando foram avistadas	

Quadro 15 – Relato de ataque de pirataria - detalhes do incidente

Fonte: Adaptado de (UKMTO, 2021)

O modelo de relato sugerido prosseguia com a identificação o mais precisa possível de aspetos relacionados com o grupo de ataque, de acordo com o Quadro 16.

Relato de ataque de pirataria: detalhes do grupo de ataque pirata		
Linha	Descrição	Resposta
27	Número de piratas / assaltantes armados	
28	Traje / aparência física	
29	Língua falada	
30	Armamento utilizado	
31	Detalhes específicos relativos aos piratas	
32	Embarcações utilizadas (número e tipo)	
33	Método de aproximação na fase do ataque	
34	Duração do ataque	
35	Postura (agressiva / violenta / outra)	

Quadro 16 – Relato de ataque de pirataria - detalhes do grupo de ataque pirata

Fonte: Adaptado de (UKMTO, 2021)

A informação pós-incidente era muito relevante para se perceber que medidas concretas o navio-alvo tinha tomado e qual a eficácia obtida, pois poderia dar origem a ajustamentos concretos no futuro, tanto em relação às medidas de proteção própria, quanto às ações a desenvolver pelos Estados ribeirinhos. O Quadro 17 elenca essa informação.

Relato de ataque de pirataria: detalhes adicionais		
Linha	Descrição	Resposta
36	Ações tomadas pelo comandante e tripulação e eficácia obtida	
37	O incidente foi reportado para as autoridades do Estado ribeirinho? Para quem em concreto?	
38	Comunicações preferenciais com o navio relator: estação rádio costeira preferencial / HF / MF / VHF / INMARSAT	
39	Ações tomadas pelas autoridades do Estado ribeirinho	
40	Número e nacionalidade dos tripulantes	
41	Anexar a este relato uma declaração do comandante e dos tripulantes acerca do ataque e fotografias tiradas, se houver.	
42	Detalhes das medidas de autoproteção tomadas	

Quadro 17 – Relato de ataque de pirataria – detalhes adicionais

Fonte: Adaptado de (UKMTO, 2021)

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 58 agrupa a informação em causa.

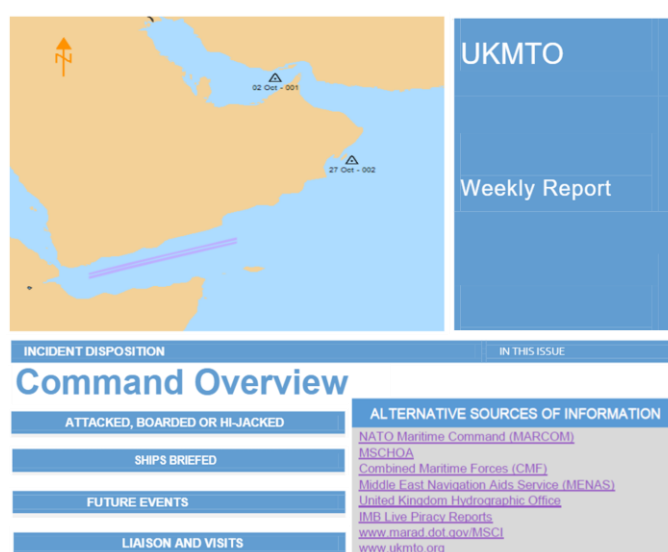


Figura 58 – Modelo de relatório semanal emitido pelo UKMTO

Fonte: Adaptado de (UKMTO, 2021)

4.5 *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, e que iremos analisar neste subcapítulo. No entanto, e para melhor se perceber a ação do MSCHOA no combate à pirataria na região do Corno de África, consideramos adequado fazer um breve enquadramento dos antecedentes da sua edificação.

Assim, importa começar por referir que o Conselho da UE expressou formalmente em 26 de maio de 2008 a sua preocupação com o recrudescimento dos atos de pirataria e roubo armado com origem na Somália, que punham em causa, no seu entender, o comércio marítimo internacional na região do Corno de África e comprometia a assistência humanitária às populações somalis dela necessitadas, mas que muito contribuía, também, para as continuadas violações ao embargo de armas à Somália decretado pelo CSNU (Council of the European Union, 2008a).

Em 19 de setembro do mesmo ano, a Ação Comum 2008/749/PESC do Conselho foi aprovada. No artigo 1º é referido que “a União Europeia leva a cabo uma ação de coordenação militar de apoio à Resolução 1816 (2008) do CSNU, designada EU NAVCO”. O artigo 2º estipula que para a consecução do objetivo fixado no artigo 1º, a ação de coordenação militar da União Europeia visa apoiar as atividades dos Estados-membros que enviem meios militares para o teatro de operações, a fim de facilitar a sua disponibilidade e ação operacional, nomeadamente através da criação de uma célula de coordenação, em Bruxelas, designada por “Célula de Coordenação da União Europeia” (Council of the European Union, 2008a).

A par daquele objetivo, um outro estava também subjacente à sua edificação: apoiar os meios militares empenhados na escolta de comboios de navios mercantes fretados pelo WFP que transportavam naquela época cerca de 80% da ajuda humanitária total às carenciadas populações somalis. Em paralelo, o Conselho prosseguiu os esforços tendentes a lançar, no mais curto espaço de tempo possível, uma operação militar naquela região, tendo aprovado uma opção militar estratégica e requerido às instituições internas rapidez na seu planeamento (Council of the European Union, 2008a).

Em novembro do mesmo ano, a aprovação da Ação Comum 2008/851/PESC do Conselho, relativa à operação militar da União Europeia tendo em vista contribuir para a dissuasão, a prevenção e a repressão dos atos de pirataria e dos assaltos à mão armada ao largo da costa da Somália, veio transferir as tarefas que incumbiam à célula de coordenação supra mencionada para a operação militar Atalanta e proceder ao seu subsequente encerramento (Council of the European Union, 2008b).

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, 2008b).

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 quartel-general operacional da força naval da UE (EUNAVFOR OHQ)¹⁸⁹ 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

¹⁸⁹ Acrónimo que significa *European Union Naval Force Operational Headquarters*.

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)¹⁹⁰ 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 permitia às companhias de navegação e operadores registarem 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. O subcapítulo seguinte é dedicada às medidas que constavam no respetivo manual. 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 o transporte marítimo particularmente vulnerável 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

¹⁹⁰ Acrónimo que significa *Voluntary Registration Scheme*.

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. Essas estruturas procuravam recolher informação operacional que pudesse ser utilizada em operações de imposição da lei, particularmente para despoletarem respostas rápidas aos incidentes que amiúde ocorriam e para manterem os decisores informados acerca das ameaças existentes a cada momento e tendências futuras (Bueger, 2017). Foi esse o caso da EUNAVFOR Atalanta e do seu MSCHOA.

Na região do Oceano Índico Ocidental, a esmagadora maioria das funções no âmbito do MDA eram assumidas por atores internacionais, como a EUNAVFOR Atalanta. As missões navais multilaterais enviadas para a região responderam à pirataria na Somália, conduzindo operações de vigilância das águas regionais, lidando com comunicações entre agências de aplicação da lei e o tráfego marítimo e coordenando respostas a incidentes ou simples ameaças.

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* era, simultaneamente, uma ferramenta de partilha de informação e um mecanismo que permitia que as forças militares envolvidas em ações contra pirataria coordenassem adequadamente as atividades com base em informações por ele veiculadas. Funcionava, por conseguinte, 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 59 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”.

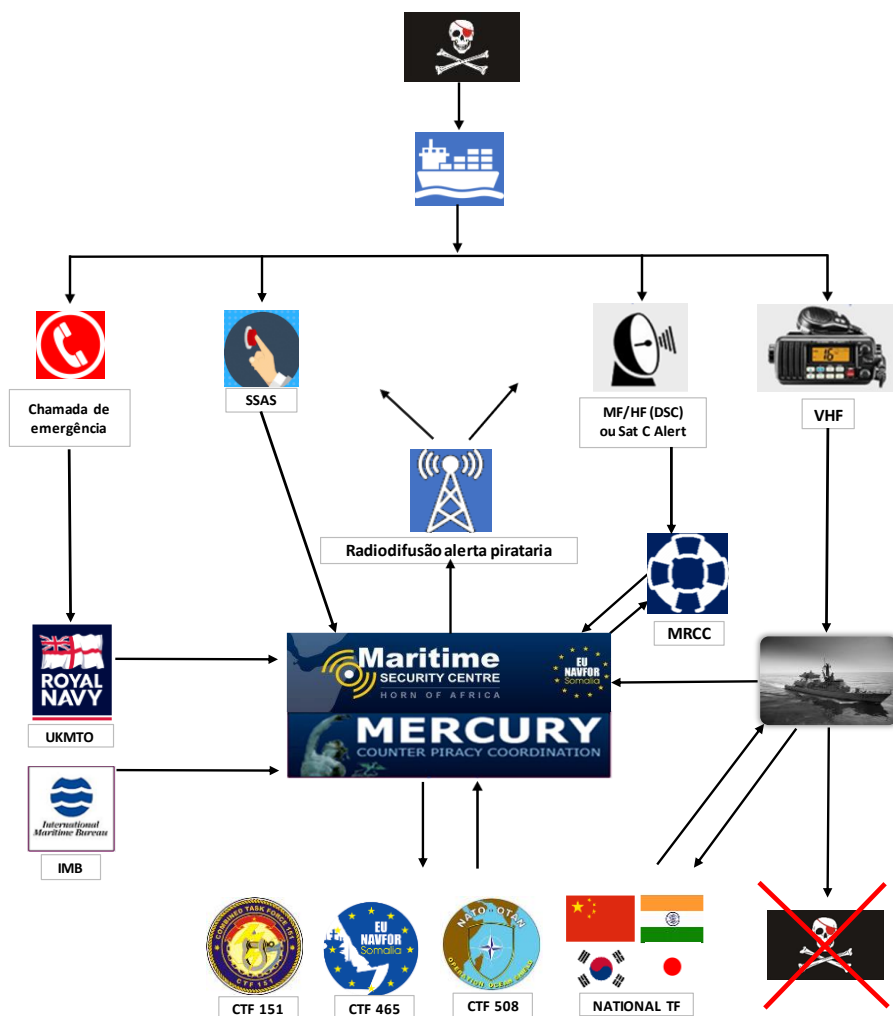


Figura 59 – Diagrama de fluxo de informação proposto pelo MSCHOA

Fonte: Adaptado 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 provenientes do MSCHOA. Depois disso eram transmitidas instruções precisas ao comandante sobre procedimentos relacionados com contactos de emergência – disponíveis tanto nas BMP como na carta de segurança Q6099 (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 (que foram elencados na secção anterior), 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 59), o que permitia economizar tempo (precioso) no fornecimento de informação aos meios militares na AOO através do sistema *Mercury*.

O sinal *DSC¹⁹¹ 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

¹⁹¹ 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).

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 registrados no MSCHOA eram informados por este centro através de avisos de alerta dedicados); e os comandantes das forças navais no mar poderiam de imediato direcionar os seus meios para procederem à interrupção do ataque em curso (MSCHOA, 2021).

O registo de navios no MSCHOA permitia, ainda, 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 ações de grupos de piratas, dissuadirem 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 2002¹⁹², que foi mais tarde, em 23 de junho de 2009, revogada e substituída pela MSC.1/Circ.1334.

As BMP recomendadas neste primeiro documento 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 todo o trânsito do navio até sair da HRA (Japan P&I Club, 2009).

¹⁹² MSC/Circ.623/Rev.3.

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).

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. Para além disso, era sugerido que houvesse um plano de comunicações de emergência que incluísse todos os meios de contacto com as estruturas existentes 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 vivamente 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 sempre 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, em simultâneo, 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, onde a tripulação se refugiasse, 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 das embarcações de ataque piratas, o que poderia ser conseguido aumentando a velocidade para o máximo disponível. 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).

Deviam, por fim, 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 de um grupo de ataque a um navio civil tivesse sido concretizada, as BMP previam novas ações a serem tidas em conta pelo comandante e respetiva guarnição. 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, UKMT0 e do MARLO¹⁹³. 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 e cresceu 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.

¹⁹³ 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).

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. Os dados disponibilizados pelas forças navais mostravam que a aplicação das recomendações contidas neste documento podia fazer a diferença na prevenção de um ataque de pirataria. 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. Finalmente, esta nova versão complementava as orientações sobre pirataria fornecidas nas últimas circulares da IMO.

A quarta versão foi promulgada em agosto de 2011 (EUNAVFOR, 2011). Apresentava como novidades principais a necessidade de todos os 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 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 por esta organização 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 tripulações 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 trabalho 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 referiu que foi a inexistência de um mecanismo a quem os navios mercantes pudessem recorrer em caso de ataque de piratas que levou, em 1992, à criação do PRC que passou a estar ativado em permanência 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.

Vejamos, em primeiro lugar, de que modo a arquitetura em questão ajudou o poder militar no mar.

Como referimos ao longo dos capítulos precedentes, os meios militares eram utilizados de forma diferenciada, consoante estivessem adstritos ao GoA ou à bacia da Somália. No GoA, os meios militares dividiam-se entre os que procediam à escolta de comboios de navios civis ao longo do IRTC, nos dois sentidos, e os que se mantinham em patrulha em áreas pré definidas, em operações regulares (sendo que um outro conjunto de meios era, amiúde, empenhado em ações focadas em determinados locais ou regiões por um período de tempo limitado, para obtenção de objetivos concretos). Já os navios militares em operação ao largo da costa Leste da Somália mantinham as tarefas antes elencadas, com exceção de escoltas de comboios (pois dada a imensidão desta área era impraticável definir ali qualquer corredor internacional de trânsito recomendado). As únicas escoltas que existiam ao longo da bacia da Somália eram aos navios fretados pelo WFP e pela AMISOM. Nestas circunstâncias, só um mero acaso permitiria que fossem desenvolvidas intervenções militares tendentes a interromper ações de grupos de piratas, sem auxílio externo, como foi, por exemplo, o ataque inopinado a um reabastecedor de esquadra da marinha alemã, o FGS *Spessart*, a 29 de março de 2009, por ter sido confundido com um navio tanque civil, dado que a silhueta de ambos é semelhante, levando a que facilmente pudesse ser confundido, e que conduziu à reação musculada do navio de guerra alemão contra os seus atacantes (EURACTIV, 2009).

Foi fundamental, por conseguinte, 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 possíveis interferências com as operações marítimas em curso e foi ainda responsável pela publicação de diversos avisos e conselhos 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. Embora genericamente baseado no diagrama com o fluxo de informação proposto pela IMO (na circular MSC.1/circ.1333, que a Figura 49 mostrou), e que poderia ser aplicado para as diferentes regiões onde o fenómeno da pirataria marítima existia, estes dois centros, trabalhando em conjunto, implementaram um esquema com algumas adaptações (que consta na Figura 59) para a região do Oceano Índico Ocidental.

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 UKMTO assumiu-se, pois, com naturalidade, como o principal ponto de contato para a indústria marítima na região, tendo alcançado, nesse âmbito, grande relevância.

O MSCHOA foi o terceiro, e último, centro a ser empenhado no combate ao fenómeno da pirataria somali. Foi edificado apenas no final de 2008, sucedendo à Célula

de Coordenação da União Europeia (edificada no mesmo ano, apenas cerca de dois meses mais cedo), como parte da EUNAVFOR Atalanta. 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.

O Quadro 18 mostra o número de interrupções de ataques de piratas com base em dados disponibilizados pela Aliança Atlântica, entre 2009 e 2013.

LOCALIZAÇÃO	ANO	2009	2010	2011	2012	2013
BACIA DA SOMÁLIA	DISRUPÇÕES	15	88	52	16	6
GOLFO DE ÁDEN		47	56	21	7	2
MAR ARÁBICO		N/A	3	23	14	0
TOTAL		62	147	96	37	8

Quadro 18 – Interrupções de ataques no Corno de África entre 2009 e 2013

Fonte: Adaptado de (NATO, 2014a)

Significa isto que no período indicado 350 navios mercantes não foram sequestrados na região do Corno de África por grupos de ataque piratas em virtude da intervenção de meios do poder militar no mar e isso só foi possível em função da troca de informação relevante – e em tempo – patrocinada pelos centros de coleta, fusão e disseminação de informação regionais (NSC, UKMTO e do MSCHOA) e global (IMB).

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.

Assim, as BMP foram, de facto, 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 assesment* 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.

O Quadro 19 mostra, com base em dados disponibilizados pela NATO, o número de ataques de grupos piratas tentados, mas não concretizados, em virtude de ações concretas tomadas pelos navios mercantes, entre 2008 e 2013.

LOCALIZAÇÃO	ANO	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BACIA DA SOMÁLIA	ATAQUES NÃO CONCRETIZADOS	11	58	68	52	5	5
GOLFO DE ÁDEN		42	67	33	29	7	1
MAR ARÁBICO		N/A	5	31	48	10	0
TOTAL		53	130	132	129	22	6

Quadro 19 – Ataques não concretizados no Corno de África entre 2008 e 2013

Fonte: Adaptado de (NATO, 2014a)

Os 472 ataques não concretizados resultaram da implementação de medidas de autoproteção que constavam nas BMP, o que reflete a importância que tais práticas e a partilha de informação assumiram no processo global de combate à pirataria somali.

Podemos, pois, afirmar, em conclusão, que para o êxito que acabou por ser alcançado a partir de 2013, quando os incidentes de pirataria se tornaram meramente residuais, depois de cinco anos de enorme preponderância da pirataria somali no quadro global da pirataria contemporânea, muito contribuiu a edificação de uma estrutura consistente de obtenção, fusão e partilha de informação e de aconselhamento da navegação mercante que cruzava as águas do Corno de África, envolvendo a IMO, o *maritime reporting centre* global (IMB/PRC), os três *maritime reporting centres* regionais (NSC, UKMTO e MSCHOA) e os navios civis que aderiram ao VRA (e que disponibilizaram dados relevantes sobre incidentes que frequentemente ocorriam no mar). A sua contribuição para a criação de um MSA robusto e atualizado foi fundamental e isso fez a diferença na capacidade de intervenção do poder militar no mar e na implementação de medidas de defesa e de autoproteção da navegação mercante, com reflexos muito concretos ao nível da diminuição do número de ataques bem-sucedidos de grupos de piratas.

4.8 Síntese

Neste capítulo focámo-nos na ação dos centros de coleta, fusão e partilha de informação e aconselhamento da navegação mercante mais relevantes na região do Corno de África e no modo como influenciaram o combate ao fenómeno da pirataria marítima, no mar. A análise centrou-se no papel desempenhado pela IMO (agência responsável pela segurança marítima), pelo IMB (enquanto *maritime reporting centre* de nível global) e pelos NSC, UKMTO e MSCHOA (os *maritime reporting centre* regionais).

Foi evidente que as recomendações da IMO relacionadas com a necessidade de criação de planos de ação (com medidas de contingência incluídas) para todos os navios que se preparavam para navegar em áreas de risco elevado de pirataria foi um fator de relevo que muito auxiliou a navegação mercante na fase de planeamento das viagens.

O IMB foi absolutamente relevante na fase inicial do crescimento do fenómeno da pirataria, tendo coincidido com a IMO nesse papel pioneiro de alertar a comunidade internacional para o aumento desse fenómeno e para os perigos que daí decorriam para todos os que usavam o mar de forma lícita.

O NSC foi o principal ponto de contato para a troca de informações sobre navios mercantes entre as autoridades militares da NATO e a comunidade marítima internacional.

O UKMTO foi o ponto de contato de referência junto da indústria marítima em todo o Oceano Índico Ocidental e era o interlocutor privilegiado com os navios mercantes alvo de ataques de pirataria.

O MSCHOA assumiu a gestão do sistema *Mercury*, que se revelou absolutamente determinante no comando e controlo dos meios militares envolvidos nas operações, no mar. Foi ainda responsável pelo *risk assesement* dos navios registados no seu *website* e pela coordenação das escoltas aos comboios de navios civis ao longo do IRTC.

Finalmente, as BMP revelaram-se fundamentais para a implementação de mecanismos de autoproteção da navegação mercante, que levaram a que várias centenas de navios, durante o período dourado da pirataria somali, lograssem escapar aos ataques perpetrados pelos grupos de ataque piratas. A sensação de confiança transmitida às tripulações dos navios que iriam navegar em áreas de risco elevado de ocorrência de pirataria foi outro aspeto muito relevante, embora menos tangível, que resultou da implementação das BMP.

Consideramos, pois, que neste capítulo foi dada resposta à questão derivada número três, uma vez que ficou perceptível o contributo das iniciativas dos diferentes centros de coleta, fusão e partilha de informação nas ações realizadas pelo poder militar no mar e na consciencialização da navegação mercante para a adoção de boas práticas de segurança quando em trânsito pelos espaços marítimos do Corno de África.

5. Os mecanismos de cooperação e capacitação 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, uma vez mais, 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 *comprehensive 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, direccionado, 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 Djibuti, foi aprovada uma resolução relativa à adoção de um código de conduta referente à repressão de tais atos (IMO, 2009e). Tal 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*¹⁹⁴, envolvendo o espírito de reconciliação e a busca permanente pela edificação de um processo de construção inclusivo na Somália (EUTM, 2018).

Nesse sentido, em abril de 2010 foi lançada a *EU Training Mission in Somalia* – 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

¹⁹⁴ Será abordado no subcapítulo 5.3.

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 mais 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 Somália¹⁹⁵. Participaram na primeira reunião representantes de vários Estados e organizações¹⁹⁶.

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, 2009, p. 1). Enfatizou a importância de ser canalizada 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

¹⁹⁵ 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).

¹⁹⁶ Alemanha, Arábia Saudita, Austrália, China, Coreia do Sul, Dinamarca, Djibuti, Egito, Emirados Árabes Unidos, França, Espanha, Estados Unidos da América, Grécia, Iémen, Índia, Itália, Japão, Omã, Países Baixos, Quênia, Reino Unido, Rússia, Somália, Turquia, bem como a UA, a UE, a NATO e a IMO, além do secretariado das Nações Unidas (CGPCS, 2009).

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 Coréia 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 manter esta questão na ordem do dia, apelando 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 África¹⁹⁷, 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 nem pessoal nem competências específicas necessárias 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 e coordenar 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).

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 Iorque¹⁹⁸. E pese

¹⁹⁷ 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).

¹⁹⁸ 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.

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 privada¹⁹⁹. 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 Estados²⁰⁰ e mais de 20 organizações internacionais²⁰¹ (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

¹⁹⁹ 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).

²⁰⁰ 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).

²⁰¹ 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).

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 perceptível 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 um construto inclusivo único que representava um novo modelo de governança internacional tendo em vista uma abordagem verdadeiramente abrangente para problemas complexos²⁰². Como antes referimos, a

²⁰² Era um fórum aberto, inclusivo e maleável que definia a sua agenda e tomava decisões de forma consensual (Missiroli & Popowski, 2014).

sua composição era tanto invulgar quanto excecional²⁰³, 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 estrutura²⁰⁴. 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 interagiam 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 com o apoio de um secretariado fornecido pelo

²⁰³ 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).

²⁰⁴ 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).

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 descrição 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 internacionais²⁰⁵. 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

²⁰⁵ Segundo Missiroli e Popowski (2014), várias resoluções do CSNU tiveram mesmo em boa conta, na sua elaboração, o trabalho desenvolvido pelo CGPCS.

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) 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 Djibuti, liderado pela IMO, e do desenvolvimento de estruturas jurídicas, liderado pelo UNODC, procurando garantir a complementaridade dos programas e sinergias e evitar duplicações desnecessárias (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* (Lisberg, 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 respectivas 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. E 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 das práticas dos atos ilícitos, a problemática relacionada com a utilização de guardas armados, o uso da força e considerações relevantes acerca de direitos humanos (Lisberg, 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 de relevo ligadas à indústria marítima internacional. O GT3 enviou o documento para o MSC que o haveria de promulgar posteriormente²⁰⁶.

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 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

²⁰⁶ 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).

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 outro 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 ou gravidade semelhantes em outras regiões.

Por outro lado, e embora fossem entidades diferentes, o SHADE²⁰⁷ e o CGPCS apoiaram-se mutuamente de várias formas: os presidentes do SHADE forneciam atualizações operacionais às reuniões plenárias do grupo de contacto e este, por sua vez, fornecia apoio político para o desenvolvimento do SHADE²⁰⁸. 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,

²⁰⁷ Este mecanismo de coordenação foi abordado em detalhe no capítulo 3.

²⁰⁸ 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”.

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 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 concretizariam²⁰⁹.

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

²⁰⁹ 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.

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 os tripulantes embarcados relativamente a 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 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 terra, 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 Djibuti, 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 Djibuti,

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 Djibuti (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 Djibuti que antes referimos, em janeiro de 2009, representantes dos Governos da África do Sul, Arábia Saudita, Comores, Djibuti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Eritreia, Etiópia, França, Iémen, Jordânia, Quênia, 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 Estados²¹⁰ e, posteriormente, por mais 11²¹¹, 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 e proteção 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.

²¹⁰ Djibuti, Etiópia, Iémen, Quênia, Madagáscar, Maldivas, Seychelles, Somália e Tanzânia (IMO, 2015b).

²¹¹ África do Sul, Arábia Saudita, Comores, Egito, Emirados Árabes Unidos, Eritreia, Jordânia, Maurícias, Moçambique, Omã e Sudão (IMO, 2015b).

A assembleia acabaria por adotar quatro resoluções, sendo que as três primeiras 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 (ReCAAP²¹²), adotado em Tóquio, no Japão, em 11 de novembro de 2004 (IMO, 2009e).

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,

²¹² Acrónimo que significa *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia*.

harmoniosas e eficazes entre os pontos focais designados, os participantes assumiram ser necessário usar centros de partilha de informação sobre pirataria no Quênia, Tanzânia e Iémen. No Quênia e na Tanzânia, esses centros ficaram 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 sediado 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 abordaremos 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 IMO²¹³. 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 visitar as respetivas legislações nacionais com o intuito de assegurarem que existiam, em todos eles, leis em

²¹³ Que foram abordadas no capítulo 4, subcapítulo 4.1 (*Internacional Maritime Organization*).

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 Djibuti solicitaram aos Estados, à IMO, ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP²¹⁴), 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 Djibuti 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 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

²¹⁴ Acrónimo que significa *United Nations Development Programme*.

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 Djibuti, 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 Djibuti (DRTC)²¹⁵²¹⁶ desde 2010. Este centro foi construído com fundos fornecidos pela IMO. O Japão assumiu-se como o seu principal doador e a Coreia do Sul e a Dinamarca associaram-se ao projeto e disponibilizaram equipamentos diversos (IMO, 2015b).

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 MARSIC²¹⁷, o US AFRICOM²¹⁸ 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).

²¹⁵ Acrónimo que significa *Djibouti Regional Training Centre*.

²¹⁶ 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).

²¹⁷ Acrónimo que significa *Enhancing Maritime Security and Safety through Information Sharing and Capacity Building*.

²¹⁸ Acrónimo que significa *United States Africa Command*.

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 Djibuti, também a Arábia Saudita, o Quênia 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 COE²¹⁹). Este centro conduziu o primeiro curso sobre destacamentos de proteção de navios civis, no Djibuti, em dezembro de 2014, sob os auspícios do DRTC, tendo fornecido 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).

²¹⁹ Acrónimo que significa *Turkey's Maritime Security Centre of Excellence*.

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 (ISC²²⁰), localizados nos seguintes locais: um deles no Centro Regional de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo em Mombaça, no Quênia; um segundo localizado no Centro de Busca e Salvamento Marítimo situado em Dar 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).

²²⁰ Acrónimo que significa *Information Sharing Centre*.

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 (MOC²²¹), 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 Djibuti 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, 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 60 mostra a arquitetura implementada.

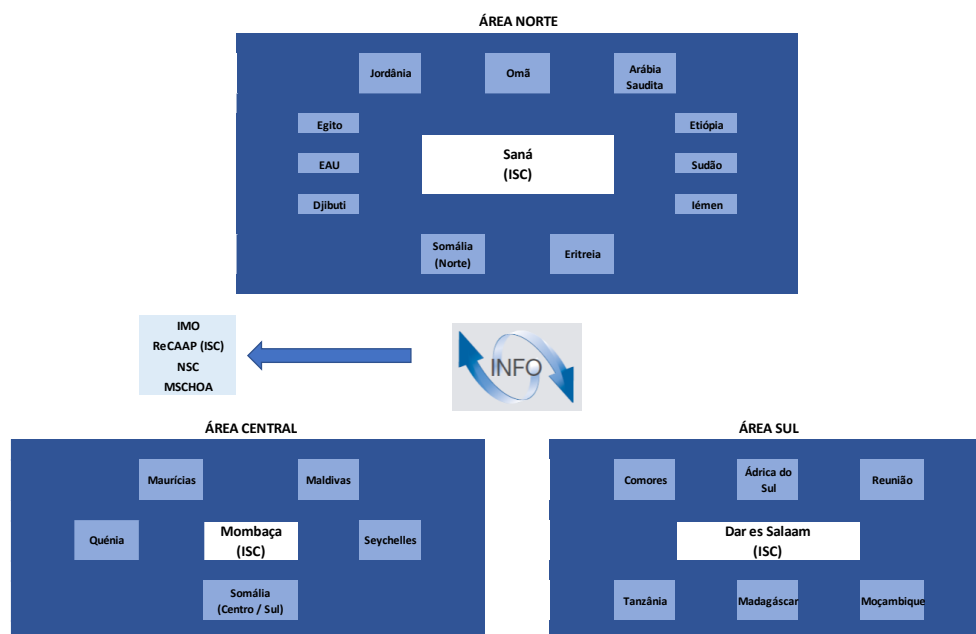


Figura 60 – Arquitetura de partilha de informação definida pelo DCoC

Fonte: Adaptado de (IMO, 2015b)

²²¹ Acrónimo que significa *Maritime Operations Centre*.

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 anterior²²², podemos considerar que a arquitetura definida pelo DCoC pode ser incluída nesse modelo, correspondendo à parte do diagrama que a Figura 61 indica.

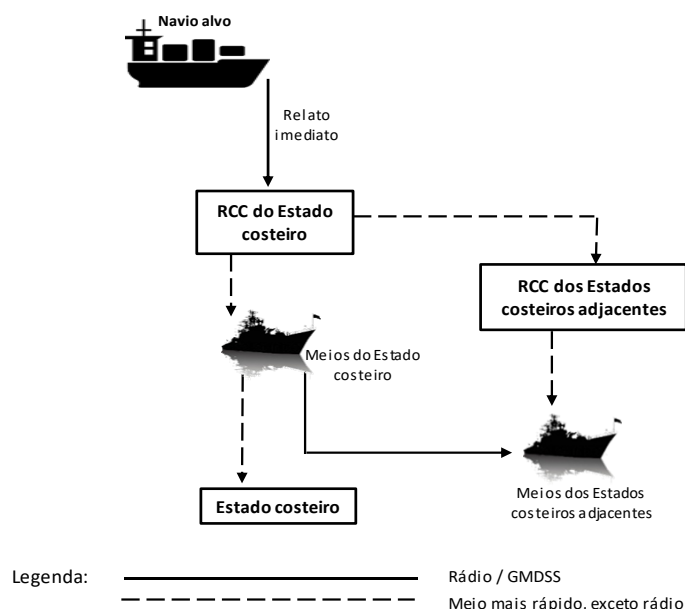


Figura 61 – Bloco parcial do fluxo de informação aconselhado pela IMO

Fonte: Adaptado de (IMO, 2009c)

O “RCC do Estado costeiro” pode ser qualquer dos pontos focais de uma das três áreas definidas que constam na Figura 60, 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

²²² Na secção 4.1.2 “A navegação mercante em trânsito por áreas de risco” do capítulo 4., subcapítulo 4.1 (*International Maritime Organization*).

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 e do meio marinho, de acordo com o direito nacional e internacional; e providenciar ações de formação e treino para funcionários, com diferentes tipologias e durações, que melhor permitissem a aquisição de uma compreensão abrangente acerca das funções e das 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 IMO²²³, para o qual outros oito Estados – Arábia Saudita, Coreia do Sul, Dinamarca, França, Ilhas Marshall, Malta, Noruega e Países Baixos – contribuíram posteriormente. Mais tarde, disponibilizaram doações outras estruturas, destacando-se uma associação de armadores do Bahrain e um fundo das Nações Unidas.

Com uma equipa de especialistas em diferentes áreas – operações e treino, sistemas técnicos, informática e direito marítimo –, a UIP logrou alcançar 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).

5.2.4 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,

²²³ 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).

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 Djibuti, além da Arábia Saudita, do Quênia, 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 *dhow*s, 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 observador²²⁴, nas reuniões ocorridas no Djibuti, 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*²²⁵. Este acordo marcou o fim de 18 anos de conflitos internos, que ocorreram desde a queda do regime de Siad Barre, em 1991. O estado de crise humanitária acentuada a que a Somália tinha chegado e a imagem internacional fortemente debilitada, tornaram a situação

²²⁴ As restantes três foram a União Africana, a Liga de Estados Árabes e a Organização da Conferência Islâmica (UNPOS, 2008).

²²⁵ Acordo alcançado no Djibuti, 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 SG 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).

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 abrangentes²²⁶ 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)²²⁷, com o intuito de obter 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 país²²⁸, através de um contacto próximo com o governo federal, e apoiou os seus esforços na implementação de programas que conduzissem à melhoria das condições

²²⁶ 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).

²²⁷ Em 1986 foi criada a *Intergovernmental Authority on Drought and Development* (IGADD) com seis Estados da região: Djibuti, Etiópia, Quênia, 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).

²²⁸ 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 Quênia e abriu caminho para maior aproximação entre o Governo Federal e os diferentes Estados da Somália (Council of the European Union, 2014c).

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 *EU Training Mission in Somalia* (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; e 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 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 União Africana 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 (The 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 África²²⁹, 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 União Africana para a AMISOM²³⁰. 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 (The 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 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

²²⁹ 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).

²³⁰ 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).

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 quartel-general (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 AMISOM²³¹, 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

²³¹ 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).

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 bilhões 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 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 UE²³². 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 região²³³ 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).

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: Djibuti, Quênia, Seychelles, Somália e Tanzânia. O propósito era auxiliar o desenvolvimento de capacidades

²³² Espanha, Finlândia, Itália, Portugal, Reino Unido, Roménia e Suécia.

²³³ Esta nova operação destinou-se inicialmente a fortalecer as capacidades marítimas do Djibuti, do Quênia, 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.

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 no mar, 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 Djibuti, Quênia, 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 Djibuti e contava, em 2014, com cerca de 80 funcionários internacionais e 20 locais, que se distribuíam pelo próprio Djibuti, pelo Quênia (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 Djibuti (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 Djibuti, 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 Djibuti, 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 Djibuti, 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 Djibuti 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 internacional²³⁴ e em atividades pontuais de cooperação civil-militar (CIMIC)²³⁵²³⁶.

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 (UPDF²³⁷) 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 do 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

²³⁴ A EUTM-S interagiu 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).

²³⁵ Acrónimo que significa *Civil-Military Cooperation*.

²³⁶ 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).

²³⁷ Acrónimo que significa *Ugandan People's Defence Forces*.

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 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 realocizadas 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).

Em conjunto com a EUNAVFOR Atalanta e com a *United Nations Assistance Mission in Somalia*, a EUCAP Nestor levou a cabo diversas iniciativas, destacando-se, entre outras, um seminário sobre segurança marítima, realizado a bordo do HNLMS Tromp, EUNAVFOR *flagship*, no porto de Berbera (Somalilândia).

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).

5.4 Síntese

O presente capítulo centrou-se na análise dos mecanismos de cooperação e capacitação internacionais mais relevantes criados para fazer face à pirataria marítima

somali contemporânea. Focou-se, em concreto, no CGPSC, no DCoC e nos instrumentos da UE – EUTM-S e EUCAP Nestor (designação mais tarde alterada para EUCAP Somália).

A decisão da edificação de um grupo de contacto para o Corno de África muito se ficou a dever à necessidade sentida de criação de um fórum que facilitasse a discussão e a coordenação de ações, de forma expedita, entre todos os atores dedicados à contenção da pirataria somali. Foi edificado fora do âmbito da ONU para garantir maior amplitude possível de potenciais participantes e funcionou em sistema misto de plenário e de grupos de trabalho dedicados a áreas específicas que no entender dos signatários se constituíam como as mais relevantes para ações bem-sucedidas tendentes ao controlo e posterior erradicação do fenómeno.

Em relação ao do DCoC, os Estados signatários entenderam que seria importante 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 uma adequada gestão da pesca. Nesse sentido, o DCoC evoluiu francamente desde a sua implementação, tendo-se tornado o principal foco para facilitação das comunicações transnacionais, coordenação e cooperação no domínio do treino (nacional e regional), incremento da legislação, partilha da informação e edificação de capacidades que permitissem fazer face à ameaça da pirataria marítima.

A União Europeia contribuiu de forma consistente para uma melhoria da segurança regional no HoA, sobretudo através da implementação de uma *comprehensive approach* que incluía instrumentos especificamente criados para a região: um de treino militar (EUTM-S) e um outro de capacitação marítima (EUCAP Nestor). Destacam-se, entre diversas outras ações, a sua intervenção ao nível da reforma das instituições de segurança, do aconselhamento de alto nível dos seus responsáveis e do treino militar de unidades do exército nacional. Releva, ainda, o seu envolvimento direto no desenvolvimento de opções para um modelo de guarda costeira federal somali.

Consideramos, assim, que neste capítulo foi dada resposta à questão derivada número quatro, já que foi possível aquilatar o significativo contributo das iniciativas de cooperação e capacitação internacionais implementadas no Corno de África no corrente século para o controlo do fenómeno da pirataria somali.

6. Aplicabilidade do modelo do Corno de África a outras regiões

O fenómeno da pirataria marítima ganhou relevância nos últimos anos do século passado em diferentes regiões do globo. O século XXI assistiu a um recrudescimento de atividades de pirataria marítima e assalto armado no mar no Corno de África, tanto em nº de incidentes (ataques tentados ou concretizados) quanto na prática continuada de atos de violência contra as tripulações dos navios civis em trânsito pela região, na detenção de reféns e no pagamento de avultados resgates. Ao incremento sem precedentes de atos de pirataria observados naqueles espaços marítimos a partir de 2006, sucedeu-se o aumento da violência associada à prática dos grupos de ataque piratas, tendo atingido valores verdadeiramente perturbantes entre 2009 e 2011 o que guindou o Corno de África à posição de principal *hot spot* da pirataria marítima contemporânea. Em 2009 foram registados 211 incidentes na bacia da Somália e GoA, o que equivaleu a cerca de 74% do número total de incidentes registados em todo o mundo (IMB, 2010). O fenómeno conheceu um significativo retrocesso entre 2012 e 2013, assistindo-se depois disso à sua estabilização em níveis residuais (IMB, 2014).

Conforme julgamos ter ficado evidente dos capítulos anteriores, o empenhamento do IM em operações de segurança marítima permitiu controlar o fenómeno da pirataria marítima na região do Corno de África a partir de 2013. Em 2014 não foi concretizado qualquer ataque nesta região, em claro contraponto com os demais *hot spots*, nos quais foram reportados 184 incidentes (IMB, 2015). Entre 2015 e 2019 foram relatados, nos espaços marítimos da bacia da Somália e GoA, 12 incidentes envolvendo grupos de piratas, entre sequestros de navios (três concretizados), ataques que não tiveram sucesso (sete) e simples aproximações de embarcações a navios mercantes envolvendo disparo de armas (duas) (IMB, 2020b). Em 2020 não foi registado qualquer incidente (IMB, 2021).

Paralelamente, a pirataria e o assalto armado contra navios ganharam algum significado no GoG entre 2011 e 2013, embora globalmente ainda fossem, nesses anos, pouco expressivos. A partir de 2015, no entanto, aquela região saiu da posição subalternizada em que se encontrava, sobretudo em relação Sudeste asiático, e entre 2018 e 2020 assumiu a condição de *hot spot* com mais incidentes de pirataria / assalto armado no mar contra navios reportados em todo o mundo. Os três Estados do GoG

com mais incidentes registados no período de 2016 a 2020 foram a Nigéria (com 187), o Gana (com 26) e o Benim (com 20) (IMB, 2021). Se tomarmos como exemplo o ano 2020, constatamos que na região do GoG se verificaram incidentes com tripulantes de navios alvo do ataque de piratas/assaltantes armados bastante significativos quando cotejados com os demais *hot spots* existentes: todos os assaltos com armas de fogo a marítimos de navios civis (cinco) ocorreram no GoG; 25 tripulantes foram feitos reféns (de um total de 34 em todo o mundo); quatro tripulantes foram feridos (de um total de nove registados globalmente); e ocorreram 130 raptos de marítimos para posterior obtenção de pagamentos para a sua libertação (de um total de 135 reportados) (IMB, 2021, p. 12). Estes dados mostram, de forma inequívoca, que além de o GoG ser a região onde atualmente mais incidentes de pirataria/assalto armado no mar contra navios ocorrem, é, também, a mais perigosa para os tripulantes de navios civis em trânsito (ou em atividade) naqueles espaços.

No GoG o empenhamento de meios do poder militar no mar de diversos Estados tem vindo a ocorrer há já vários anos. Todavia, por razões diversas – que a seguir analisaremos – o facto é que não foi possível até à presente data a constituição formal de qualquer operação de segurança marítima vocacionada para a disrupção, no mar, de grupos de ataque piratas. É certo que a opção que a comunidade internacional tem tomado para o GoG difere muito da que adotou no HoA. Mas há, ainda assim, a percepção de que o modelo de emprego do IM no GoG tem apresentado lacunas diversas e, globalmente, uma baixa eficácia. Aparentemente, tem sido aceitável para o transporte marítimo internacional o nível de risco introduzido pela pirataria/assalto armado no mar contra navios no GoG. E, de igual modo, também para o CSNU tem sido acomodável lidar com o fenómeno da forma como o tem vindo a fazer desde que em 2011 emitiu a primeira resolução (2018, de 31 de outubro) sobre o problema em causa. Nessa resolução, o CSNU encorajou os membros da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC) e da Comissão do Golfo da Guiné (CGG), a implementarem uma *comprehensive strategy* que incluísse o desenvolvimento de leis domésticas prevendo a criminalização da pirataria e do assalto armado no mar contra navios, o estabelecimento de uma estrutura regional para conter aqueles fenómenos – que incluísse a partilha de

informação e mecanismos de coordenação operacional na região – e o fortalecimento de regulamentos que abordassem a segurança da navegação (nas vertentes *security* e *safety*), em linha com a lei internacional. A resolução encorajou, ainda, os Estados daquelas três organizações regionais a tomarem ações concertadas para combaterem o fenómeno da pirataria e assalto armado no mar contra navios, através da condução de patrulhas marítimas conjuntas ou por via de acordos bilaterais. Apelou, de igual modo, a uma maior cooperação dos Estados (em termos gerais e não apenas aos da região do GoG) com as indústrias marítima e seguradora e com a IMO, de forma a assegurarem a disponibilização de aconselhamento apropriado aos navios mercantes que arvorassem as respetivas bandeiras e que transitassem pelo GoG, nomeadamente através de medidas defensivas concretas que deveriam adotar para anteciparem e evitarem ataques, ou conseguirem escapar, caso os ataques tivessem sido já lançados pelos grupos de piratas/assaltantes armados. A resolução apelou, além disso, aos Estados das três organizações regionais em causa para que, juntamente com os Estados de bandeira dos navios atacados e os Estados de origem dos tripulantes raptados ou feitos reféns, cooperassem na acusação e julgamento dos prevaricadores. Encorajou, finalmente, a comunidade internacional a assistir os Estados e as organizações regionais do GoG, a seu pedido, de modo a congregarem esforços tendentes ao controlo do fenómeno da pirataria e do assalto armado no mar contra navios (UNSC, 2011).

A segunda resolução do CSNU, emitida em 2012, veio enfatizar a importância da criação de iniciativas nacionais, regionais e extrarregionais com o propósito de incrementar a segurança marítima no GoG. Reconheceu o papel desenvolvido pelas organizações regionais que antes, em 2011, já tinha enfatizado (CEDEAO, CEEAC, CGG), às quais juntou agora a *Maritime Organization for West and Central Africa* (MOWCA). Sublinhou a implementação, por parte da CEEAC, da arquitetura para conter a pirataria na sub-região da África Central, incluindo o estabelecimento do *Regional Centre for Maritime Security in Central Africa* (CRESMAC), em Ponta Negra, no Congo, bem como os centros de coordenação multinacionais na região. Esta resolução enfatizou a responsabilidade principal dos Estados do GoG na contenção do fenómeno da pirataria e assalto armado no mar contra navios e, nesse sentido, sublinhou a necessidade das organizações regionais supra elencadas, em cooperação com a UA, desenvolverem uma

estratégia antipirataria regional. Encorajou, uma vez mais, a Nigéria e o Benim a adotarem patrulhas conjuntas e todos os Estados da região a prosseguirem os esforços tendentes à edificação de capacidades próprias para, de forma independente, serem capazes de garantir, a prazo, a segurança das suas áreas costeiras, ao mesmo tempo que incentivou os parceiros internacionais a considerarem a possibilidade de disponibilizarem apoio – se (e quando) solicitado – na máxima extensão possível. A intervenção dos parceiros internacionais deveria centrar-se no auxílio aos Estados e organizações regionais para fortalecimento das suas capacidades próprias para conter o fenómeno da pirataria e do assalto armado no mar contra navios, que deveria incluir a realização de patrulhas regionais, o estabelecimento e manutenção de centros de coordenação e centros de partilha de informação, contribuindo, desse modo, para a efetiva implementação de uma estratégia regional (UNSC, 2012).

Com base nas duas resoluções emitidas, a mensagem do CSNU era clara: o fenómeno da pirataria e do assalto armado no mar contra navios, no GoG, era uma questão regional, que devia envolver os atores regionais – os Estados e as organizações do GoG – e a UA, com o apoio de *stakeholders* internacionais, se (e quando) a sua intervenção fosse solicitada. Terá sido, porventura, esta atitude bem mais restritiva do CSNU em relação ao GoG, quando comparada com a que tinha tomado, apenas alguns anos antes, na região do HoA, uma das razões que terá motivado algum do alheamento que a comunidade internacional, *lato sensu*, tem vindo a evidenciar relativamente ao fenómeno da pirataria e do assalto armado no mar contra navios no GoG. E das organizações internacionais que estiveram presentes no HoA, apenas a UE tem vindo a marcar uma presença continuada no GoG, ainda que de um modo bastante diferente, como a seguir procuramos demonstrar.

De facto, o que temos vindo a assistir ao longo dos últimos anos é a um empenhamento *ad hoc* de meios do IM de Estados-membros da UE no GoG, sobretudo dedicados a ações de capacitação marítima das estruturas de segurança dos Estados ribeirinhos, em cumprimento de ordens nacionais e/ou de acordos bilaterais. Talvez por isso a UE tenha decidido lançar, em janeiro de 2021, um projeto-piloto – *Coordinated Maritime Presences Concept* – que visa proporcionar uma maior intervenção assegurando uma presença permanente em zonas marítimas de interesse, bem como

promover a cooperação internacional e a parceria no mar. O GoG foi estabelecido como uma *maritime area of interest* e o lançamento daquele projeto-piloto pretende reforçar o papel da UE na região, apoiando os esforços dos Estados costeiros e das organizações da Arquitetura de Yaoundé (AY) na obtenção de respostas concretas aos crescentes desafios em matéria de segurança, como a pirataria e o assalto armado no mar contra navios (Council of the European Union, 2021).

Nestas circunstâncias, e pese embora não se afigure que existam outras áreas geográficas nas quais o fenómeno da pirataria/assalto armado no mar persiste e onde o papel desempenhado pelo IM na segurança marítima possa ser integralmente replicado, devido às particularidades políticas, geográficas, sociais e culturais do Corno de África, considerámos, no entanto, a possibilidade de extrair a generalização de planos de atuação para responder à questão derivada 5, avaliando até onde as medidas implementadas no HoA podem ser aplicadas a outros *hot spots* – neste caso, em concreto, à região que tem sido, nos últimos anos, mais fustigada por este fenómeno, o GoG. Para isso optámos por conduzir uma análise prospetiva e escolhemos como instrumento de trabalho o método Delphi, que a seguir abordamos em detalhe.

6.1 O método Delphi

De acordo com Félix Ribeiro e Teresa Rodrigues (2019, p. 124), “a atitude prospetiva obriga a olhar de longe e para longe, para aí se poder vislumbrar e construir um futuro, reconhecendo a sua complexidade, mobilidade, riscos e surpresas”. Num mundo marcado pela volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade, qualquer processo de tomada de decisão requer todo o tipo de conhecimento possível.

A análise prospetiva, tal como hoje a conhecemos, funda-se na RAND Corporation, um centro de investigação norte-americano criado para apoiar, de forma independente, a Força Aérea dos EUA após o término da Segunda Guerra Mundial. A missão daquela instituição privada consistia em organizar, em termos conceptuais e de forma sistemática, reflexões existentes sobre a estratégia, explorando opções de futuro que os EUA poderiam encontrar no seu posicionamento internacional (Ribeiro & Rodrigues, 2019, p. 126).

O método Delphi inspira-se no antigo oráculo de *Delphos*²³⁸ e foi utilizado pela primeira vez no início dos anos 50 do século passado precisamente pela *RAND Corporation* como instrumento para realizar “previsões sobre um determinado episódio de catástrofe nuclear”, passando depois “a ser usado como ferramenta para obter informações quanto ao futuro possível de matérias relativamente às quais existia um conhecimento incerto e incompleto” (Leal, 2011, p. 291). Trata-se de um “processo de grupo”, baseado no princípio de que um conjunto de indivíduos, como um todo, consegue analisar eficazmente determinado problema complexo. A capacidade de previsão do Delphi firma-se na “utilização sistemática de um juízo intuitivo emitido por um grupo de especialistas”. Os questionários são “anónimos”, para evitar o “efeito de líder”. O método consegue chegar a convergências de opiniões e deduzir consensos, através de questionários sucessivos, cujo objetivo é diminuir a dispersão das opiniões. No seu conjunto, propõe-se prever as transformações mais importantes que se irão produzir no fenómeno analisado nos próximos anos (Leal, 2011, pp. 291-292).

O exercício Delphi apresenta “um conjunto de princípios distintivos: (i) utiliza painéis de especialistas; (ii) apela à intuição dos participantes e ao seu posicionamento face a questões incertas, caracterizadas por informação limitada; (iii) é interativo, no sentido em que organiza a partilha das respostas e o *feedback* entre os participantes nas sucessivas rondas, fomentando a aprendizagem mútua; (iv) pressupõe a garantia do anonimato das respostas; (v) implica a não confrontação pessoal; (vi) apresenta resultados qualitativos sob a forma de relatórios, conclusões, etc., e quantitativos (probabilidades subjetivas, médias, medianas, etc.); (vii) engloba elementos exploratórios e, eventualmente, normativos; (viii) assenta no posicionamento de peritos face a afirmações em contexto de incerteza e em elaboração de previsões subjetivas; (ix) é potenciado pela ideia de base da prospetiva de que o futuro pode ser “moldado”/ “construído”; e, (x) salienta os processos psicológicos envolvidos na comunicação” (Leal, 2011, p. 292).

Para pôr em prática um exercício deste tipo, devem ser cumpridos os seguintes quatro momentos de um processo contínuo:

²³⁸ Localizado na antiga cidade de Delfos, na região central da Grécia, há cerca de 2500 anos.

1. “Formulação do problema – Etapa fundamental, dado que é com a definição do campo de investigação que se irão recrutar os peritos e avaliar os seus conhecimentos sobre a matéria em estudo.
2. Escolha dos peritos – Cada perito deverá ser escolhido tendo em consideração a sua capacidade de encarar o futuro e os seus conhecimentos sobre o tema em estudo, independentemente dos títulos, funções ou nível hierárquico que possui. Não existe um número ótimo de peritos para participarem no exercício, consoante o tipo de problema a ser investigado e o universo populacional passível de ser consultado.
3. Elaboração e envio do questionário (em paralelo com a fase anterior) – O questionário central é constituído por questões de natureza prospetiva. Visa, entre outros objetivos, detetar fatores a valorizar no futuro, probabilidades e tempos de ocorrência, prioridades em termos de recursos, dificuldades e oportunidades. Os questionários são elaborados de modo a facilitarem a resposta dos consultados. Preferencialmente, as respostas devem ser passíveis de quantificação e ponderadas. Formulam-se perguntas relativas ao grau de ocorrência (probabilidade) e de importância (prioridade), e a data de realização de determinados eventos relacionados com o objeto em estudo (o que pressupõe a necessidade de informações sobre a envolvente). Por vezes recorre-se a categorias de respostas do tipo: Sim/Não; Muito/Médio/Pouco; Muito Importante/Importante/Pouco Importante. De seguida tratam-se as respostas em percentagens, até se agregar a maioria dos consultados numa categoria.
4. Desenvolvimento prático e exploração de resultados – O objetivo dos questionários sucessivos é diminuir a dispersão e determinar consensos de opiniões. Para a obtenção dos resultados estatísticos utilizam-se medidas de localização (média e mediana), que indicam a tendência central da distribuição ou o conjunto de respostas dos peritos; utiliza-se, ainda, o desvio padrão para verificar o grau de dispersão das respostas” (Leal, 2011, pp. 293-294).

O exercício prossegue com a análise dos resultados da 1ª ronda e posterior realização da 2ª ronda, que terá um propósito duplo: informar os peritos envolvidos dos resultados da ronda inaugural e referendar os resultados obtidos nessa consulta inicial. De acordo com Catarina Mendes Leal (2011, p. 294), no entanto, “a experiência indica que as variações em relação aos resultados iniciais são poucas neste tipo de estudos”.

Na elaboração das perguntas da segunda ronda devem ser adotados os seguintes passos: (i) “selecionar a média ou a mediana das respostas às perguntas da 1ª ronda, dependendo do tipo de pergunta, apesar de habitualmente, caso os desvios típicos não sejam significativos, se utilizar a média”; (ii) “solicitar aos peritos que indiquem se concordam ou discordam da dita média” e que “argumentem as suas razões”; (iii) “no decorrer da 2ª ronda os peritos devem dar uma nova resposta e justificá-la no caso desta ser francamente divergente em relação à resposta do grupo”; (iv) “calcula-se a nova média ou mediana (dos peritos que demonstrem desacordo)”. Caso se considere necessário, “far-se-á uma 3ª ronda até se chegar a uma resposta definitiva: a média do consenso de opinião e a dispersão de opiniões” (Leal, 2011, p. 294). A Figura 62 mostra, em síntese, o desenvolvimento de todo o processo supra descrito.

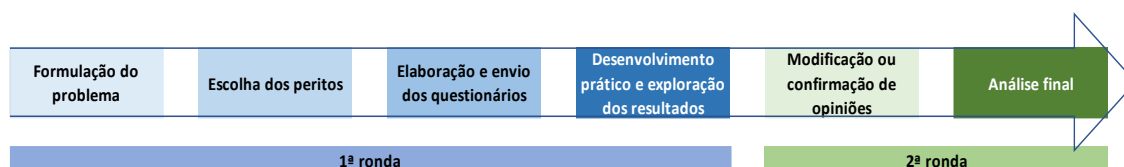


Figura 62 – Método Delphi - Passo a Passo

Fonte: Adaptado de (Leal, 2011)

Uma das vantagens deste método consiste na existência de um significativo grau de certeza em “obter um consenso no desenvolvimento das respostas aos sucessivos questionários” (ainda que convergência ou consenso não possa necessariamente significar coerência), atento o facto de, geralmente, “a informação recolhida no decorrer da consulta sobre acontecimentos, tendências e roturas determinantes na evolução futura do problema em estudo, [ser] rica e abundante”. Este método, para além de poder ser “usado quer no campo da tecnologia, quer no da gestão e economia”, pode, de igual modo, ser utilizado no campo das “ciências sociais” (Leal, 2011, p. 295).

6.1.1 O instrumento militar no combate à pirataria marítima: HoA *versus* GoG

Atribuímos a este exercício o título “O instrumento militar no combate à pirataria marítima no Golfo da Guiné: que medidas implementadas no Corno de África podem ser aplicadas?” Nestas circunstâncias, e porque o foco da nossa análise é a dimensão securitária, procurámos reunir personalidades das áreas político-diplomática, militar e académica. Foi possível obter, no total, a participação de 33 especialistas (apenas três peritos que tinham inicialmente mostrado disponibilidade para integrarem o painel de participantes não responderam às questões colocadas). A lista integral dos inquiridos consta no Apêndice A. O Apêndice B contém o enquadramento do exercício que foi enviado a cada um dos participantes. O questionário inicial foi dividido em cinco tópicos – que a seguir abordaremos pormenorizadamente – e consta no Apêndice C.

6.1.1.1 Resultados obtidos na primeira ronda

A primeira ronda decorreu entre 30 de abril e 28 de maio de 2021. Começámos pela formulação do problema. A questão fundamental centra-se no facto de o modelo de emprego do IM no Golfo da Guiné ter vindo a apresentar, ao longo dos últimos anos, lacunas diversas e baixa eficácia, em claro contraponto com o sucedido no Corno de África, em que o seu emprego foi bem-sucedido. O problema identificado foi desdobrado nos seguintes cinco tópicos, com base nos quais elaborámos o questionário com sete perguntas em cada um deles:

- Emprego do IM no Corno de África;
- Eficácia das medidas implementadas no Corno de África;
- Emprego do IM no Golfo da Guiné;
- Eficácia das medidas implementadas no Golfo da Guiné;
- Iniciativas implementadas no Corno de África que podem ser aplicadas no Golfo da Guiné.

Os questionários foram enviados aos 36 peritos selecionados, e que amavelmente aceitaram participar, oriundos das áreas previamente definidas.

O *background* destes especialistas é variável: a subárea política inclui titulares atuais e anteriores de cargos da estrutura da defesa nacional; o mesmo sucede na subárea diplomática, embora neste caso predominem atuais titulares de cargos nos negócios estrangeiros; importa referir que os anteriores incumbentes de cargos na área da defesa nacional contactados para participarem neste exercício, estão hoje ligados à área académica; na área militar incluem-se peritos que foram altos titulares de cargos na estrutura superior da Armada (sendo que dois deles desempenharam o cargo de Chefe do Estado-Maior da Armada), atualmente na situação de reforma, a par de peritos que se encontram no ativo e que desempenham funções na Armada, mas também em estruturas militares da NATO e da União Europeia; os peritos da área académica têm diversas proveniências (Universidade Nova de Lisboa, Universidade de Coimbra, ISCTE, ISCSP, Universidade de Lisboa, Universidade Lusíada de Lisboa, Universidade Católica, Universidade Autónoma de Lisboa e Instituto Universitário Militar).

Foram recebidas 33 respostas. Para o tratamento estatístico dos resultados do exercício recorremos ao *microsoft excel*. A análise foi feita em função da tipologia das questões apresentadas.

Para as questões em que foi pedida a graduação da importância dos fatores elencados – 16 no total –, foi efetuado o respetivo ordenamento em função das respostas dos peritos, tendo em conta os seguintes elementos:

- As médias de cada resposta – quanto mais baixa maior o número de respostas concentradas nas opções 1 e 2 (opções mais relevantes);
- O desvio-padrão, que expressa o grau de dispersão das respostas dadas pelos peritos – quanto mais próximo de zero for esse valor mais homogéneas são as respostas;
- A moda, que expressa a opção de resposta mais comum dada pelos peritos;
- A amplitude do intervalo das opções consideradas (melhor *rank*/pior *rank*);
- O número de vezes que a resposta se centrou na opção 1 e a correspondente percentagem de peritos que a escolheu.

Releva, neste conjunto de questões, que metade (oito) foram integralmente respondidas pelos peritos e nas restantes foram obtidos valores significativos de respostas:

- As questões 10, 18, 24 e 32 apenas não foram respondidas por um perito;
- As questões 11, 17 e 21 não foram respondidas por dois peritos;
- A questão 26 foi a que concentrou um número maior de peritos que não respondeu (sete, no total).

Importa referir, ainda, que neste conjunto de questões não foram consideradas para o tratamento estatístico efetuado algumas das respostas dadas pelos peritos (por não terem seguido o critério definido de graduar as opções apresentadas, atribuindo apenas uma posição a cada uma delas):

- Na questão 10 não foi considerada uma resposta;
- Nas questões 18, 31, 32, 33 e 35 não foram consideradas duas respostas;
- Nas questões 12, 21 e 24 não foram consideradas três respostas;
- Nas questões 3, 6, 11 e 17 não foram consideradas quatro respostas;
- Na questão 26 não foram consideradas oito respostas.

Estas questões não foram alvo de uma segunda ronda, não apenas pela complexidade que tal exercício encerraria, mas, sobretudo, porque foi possível identificar em todas elas, decorrente do tratamento estatístico efetuado, uma ordenação final dos fatores elencados.

Para as restantes questões em que foi solicitada apenas a escolha de uma das opções de resposta disponíveis, houve lugar a uma segunda ronda em todas as que não cumpriram determinados critérios que a seguir mostramos. Importa sublinhar o elevado número de respostas dadas pelos peritos, sendo que apenas em sete questões (em 19 que compunham este conjunto) isso não aconteceu na totalidade:

- As questões 9, 25 e 30 apenas não foram respondidas por um perito;
- A questão 14 não foi respondida por dois peritos;
- A questão 2 não foi respondida por três peritos;

- As questões 27 e 28 não foram respondidas por quatro peritos.

Da análise dos elementos recebidos, ressaltam quatro perfis de respostas:

- As que apresentam um padrão consensual – considerámos nesta categoria os casos em que uma só resposta consegue congrega mais de 50% das opiniões e em que nenhuma das restantes atinge os 25%; estão nesta situação as questões 1, 4, 5, 7, 8, 14, 19 e 30, que não foram objeto de uma segunda ronda;
- As que apresentam uma tendência clara, embora não consensual – ocorre quando uma só resposta reúne pelo menos 50% das opiniões, mas há mais uma resposta acima dos 25%; encontram-se nesta situação as questões 15, 20, 22 e 34, que foram consideradas para uma segunda ronda;
- As que se polarizam em posições contrastadas (questões em que nenhuma das hipóteses reúne 50% das opiniões, mas em que duas representam uma clara polarização de opiniões, situadas acima dos 25%); estamos, assim, perante questões em que há forte controvérsia; encontram-se nesta situação as questões 9, 28 e 29 que foram objeto de uma segunda ronda;
- As que se dispersam em múltiplas opções sem haver um padrão claro de contraste – sempre que existem três respostas com um mínimo de 20%; neste caso a controvérsia não é polarizada em duas posições e a dispersão de opiniões aponta para a inexistência de consenso, pelo que não foram consideradas para uma segunda ronda; estão nesta situação as questões 2, 13, 25 e 27.

Em linha com os critérios supra definidos, e tendo como propósito a obtenção de consenso nas questões que ainda não o tinham atingido, importou desenvolver uma segunda ronda que incidiu apenas nas perguntas do primeiro questionário antes elencadas. Nestas circunstâncias, para as questões 9, 15, 20, 22, 28, 29 e 34 tornou-se necessário voltar a ouvir de novo os peritos para procurarmos saber se mantinham a opção de resposta evidenciada no 1º questionário ou se pretendiam alterá-la, em função dos resultados obtidos na primeira ronda. Em qualquer desses casos, alterando

ou mantendo a opção da primeira ronda, solicitámos que os peritos indicassem, de modo sucinto, as razões da decisão tomada.

O Apêndice D apresenta a análise estatística completa ao primeiro questionário.

6.1.1.2 Resultados obtidos na segunda ronda

A segunda ronda decorreu entre 11 de junho e 7 de julho de 2021. Em sete das 35 questões que compunham o questionário inicial, e de acordo com os critérios que antes referimos, foi necessário ouvir os peritos numa segunda ronda. Dos 33 peritos que participaram no primeiro questionário, 30 responderam a este segundo questionário, que consta no Apêndice E.

A primeira questão desta segunda ronda consistia na pergunta 9 do segundo tópico do questionário inicial – Eficácia das medidas implementadas do Corno de África. Na primeira ronda os peritos dividiram-se entre duas opções principais: 47% consideraram “importante” o envolvimento do poder militar no mar de diversas potências regionais – China, Índia e Japão – e da Rússia no combate à pirataria somali; 38% entenderam, porém, “muito importante” tal envolvimento. A segunda ronda permitiu que um maior número de peritos tivesse escolhido a opção “importante”, tendo alcançado os 62%; a opção “muito importante” caiu para os 28%. Nestas circunstâncias, a opção “importante” acabou por ser escolhida por mais do dobro dos peritos que optaram pela hipótese “muito importante”, o que nos leva a considerar que esta questão deixou de estar polarizada e que a resposta a considerar será “importante”.

A segunda questão desta ronda era a pergunta 15 do segundo tópico do questionário inicial – Emprego do IM no Golfo da Guiné. Na primeira ronda, 64% dos peritos consideraram que o processo de securitização da pirataria / assalto armado no mar contra navios no GoG “não” tinha sido bem-sucedido. Todavia, 33% entenderam que tinha sido “parcialmente” alcançado. A segunda ronda não trouxe alterações significativas no posicionamento dos peritos: 63% continuaram a considerar que o processo “não” tinha tido sucesso e 37% admitiram que apenas “parcialmente” tinha sido atingido. Há uma posição dominante que se mantém da primeira ronda, mas agora ligeiramente menos consistente. Em todo o caso, não é expectável qualquer mudança significativa numa terceira ronda. Por outro lado, os resultados obtidos nas duas rondas

permitem uma leitura clara: o processo de securitização da pirataria e assalto armado no mar contra navios no GoG está, seguramente, longe de se poder afirmar que foi bem-sucedido.

A terceira questão desta ronda era a pergunta 20 ainda do tópico antes mencionado. Na primeira ronda, metade dos peritos considerou que o desenvolvimento de iniciativas de capacitação marítima das estruturas de segurança dos países ribeirinhos era uma ação “muito importante” para abordar as causas profundas do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios no GoG. Mas 31% dos peritos admitiram ser apenas “importante”. Nesta segunda ronda, o número de peritos que escolheu a opção “muito importante” subiu francamente, tendo sido alcançado o nível de 74%. Em sentido inverso, desceu o número de peritos que tinha o entendimento de que tais iniciativas eram “importantes”. A resposta final a considerar será, pois, “muito importante”.

A quarta questão da segunda ronda correspondia à pergunta 22 do quarto tópico do questionário inicial – Eficácia das medidas implementadas no GoG. Na primeira ronda, 73% dos peritos consideraram que as medidas implementadas pelo IM no GoG até à presente data tinham sido “pouco eficazes”. Mas 27% entenderam simplesmente que “não tinham sido eficazes”. A segunda ronda trouxe, porém, uma maior adesão dos peritos à opção mais escolhida na ronda inaugural, logrando alcançar agora 83%. Os restantes 17% de peritos mantiveram a opção mais extremada. Nestas circunstâncias, a resposta a considerar será “pouco eficazes”.

A questão seguinte desta ronda correspondia à pergunta 28 ainda do mesmo tópico. Na primeira ronda igual número de peritos (38%) escolheu duas opções distintas acerca da avaliação que faziam do papel que o G7++ *Friends of the Gulf of Guinea* tinha vindo a desempenhar no apoio à AY: “medianamente importante” e “importante”. A segunda ronda não produziu alterações significativas. Assim, 43% dos peritos considerou “medianamente importante” o papel desenvolvido por aquela organização, enquanto que 32% escolheu a opção “importante”. Manteve-se, por conseguinte, a polarização das respostas entre aquelas duas posições dominantes. Atenta a substancial divergência de opiniões nesta segunda ronda, não nos pareceu que fosse necessária uma terceira ronda. Não é possível, no entanto, face a estes elementos de informação,

concluir acerca da percepção dos peritos sobre a importância que o G7++ *Friends of the Gulf of Guinea* tem vindo a desempenhar no apoio à AY.

A penúltima questão desta ronda corresponde à pergunta 29 do quinto tópico do questionário inicial – Iniciativas implementadas no HoA que podem ser aplicadas no GoG. As respostas acerca da importância que os peritos atribuíam ao eventual empenhamento, no GoG, do IM de organizações internacionais, em particular da NATO e da UE, para a realização de operações de segurança marítima fora das águas territoriais dos Estados ribeirinhos como solução possível para mitigar o fenómeno da pirataria, mostraram uma profunda divisão. De facto, 41% dos peritos considerou “importante” esse potencial empenhamento do IM na região do GoG. Por outro lado, 38% optou por escolher a opção “muito importante”. A segunda ronda trouxe apenas uma ligeira clarificação. O número de peritos que escolheu a opção “importante” cresceu e atingiu 54%. No entanto, o número dos que manteve a opção “muito importante” pouco desceu, tendo-se cifrado em 34%. Deste modo, continua a não haver uma opção de resposta manifestamente robusta e também não nos pareceu, face aos resultados obtidos nesta ronda, que isso pudesse vir a ocorrer numa terceira ronda. Podemos concluir, de qualquer modo, que é pelo menos “importante” um eventual empenhamento de meios do poder militar no mar de organizações internacionais – desde logo da NATO e da UE – para a realização de operações de segurança marítima no GoG como forma de travar a pirataria naquela região.

A última questão desta segunda ronda corresponde à pergunta 34 do questionário original. Em linha com o ocorrido no HoA com a presença de meios de diversas potências, 64% dos peritos considerou “provável” que viesse a existir interesse de potências externas em destacarem meios do seu poder militar no mar para a região do GoG para lidarem com o fenómeno da pirataria, em cumprimento de mandatos nacionais. No entanto, 27% dos peritos considerou tal possibilidade como “pouco provável”. Esta nova ronda trouxe um crescimento claro do número de peritos que considerou a hipótese em causa como “provável” (82%). Foi possível a obtenção de um padrão de respostas consensual. A resposta a esta questão é então “provável”.

Em linha com a análise produzida às respostas ao segundo questionário, entendemos que não se justificava proceder a uma terceira ronda.

O Apêndice F apresenta a análise estatística feita ao segundo questionário.

Os subcapítulos seguintes analisam as respostas dos participantes, em termos genéricos, a cada um dos conjuntos de questões de cada tópico considerado.

6.2 Modelo de emprego do instrumento militar no Corno de África (2008-2016)

O presente subcapítulo pretende dar resposta à seguinte questão: *que razões poderão estar na origem da decisão do emprego do IM no HoA, no corrente século, em operações contra pirataria?*

O universo de explicações possíveis é vasto. Podemos tentativamente resumi-las do seguinte modo: processo de securitização da pirataria marítima somali bem-sucedido; envolvimento direto do governo federal de transição da Somália no processo, solicitando, primeiro, apoio externo, e sancionando, depois, a entrada de forças militares internacionais nas suas águas territoriais (e mesmo, mais tarde, no interior do seu território, para ações localizadas contra grupos de piratas); inexistência de burocracias de segurança somalis robustas que permitissem o controlo efetivo dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição da Somália; a pirataria ter colocado em causa interesses relevantes da indústria marítima, como o comércio marítimo internacional e a livre circulação da navegação na região; a pirataria ter ameaçado (em diversos casos com sucesso) a vida de pessoas com ligação ao mar, no HoA, em particular as tripulações dos navios mercantes em trânsito pela região, pescadores e marítimos ligados à navegação de recreio; os sequestros de navios fretados pelo programa de ajuda alimentar das Nações Unidas terem colocado em causa a ajuda de emergência a mais de três milhões de somalis dela absolutamente necessitados; a proximidade de um relevante *chokepoint* (o Estreito de Bab el-Mandeb), cuja segurança era decisiva para o comércio marítimo internacional, em particular de energia; e a necessidade de afirmação de organizações internacionais e de Estados (que atuaram em cumprimento de mandatos nacionais) como relevantes mecanismos coprodutores de segurança (marítima), num ambiente de acentuada competição geopolítica em espaços marítimos estratégicos que ligam a Ásia à Europa e à América do Norte.

Decidimos, por conseguinte, formular as questões 1 a 7 do primeiro tópico relacionadas com o emprego do IM no HoA, com base nos fatores que antes elencámos.

Pese embora o Apêndice D apresente a análise estatística completa das respostas dos peritos ao 1º questionário, os quadros 1 a 5 sintetizam os resultados obtidos em cada um dos tópicos que permitem sustentar a análise que vem refletida nos subcapítulos 6.2 a 6.6. O Quadro 20 apresenta as respostas às questões 1 a 7.

Questões		Respostas obtidas		
1	O processo de securitização da pirataria marítima somali no corrente século foi bem-sucedido. Concorda com esta afirmação?	Opções	Peritos	%
		1. Sim	33	100%
		2. Não	0	
		3. Não sabe / não responde	0	
2	Qual a importância que atribui ao envolvimento direto do governo federal de transição da Somália na intervenção do instrumento militar de Estados e de organizações internacionais para controlo do fenómeno da pirataria marítima?	Opções	Peritos	%
		1. Muito pouco importante	2	7%
		2. Pouco importante	8	27%
		3. Medianamente importante	6	20%
		4. Importante	10	33%
		5. Muito importante	4	13%
3	Que razões considera que estiveram na origem da decisão da comunidade internacional de emprego do instrumento militar na região do Corno de África?	Opções	Média	Desvio padrão
		1. Impacto da pirataria no comércio marítimo internacional	1,7	1,6
		2. Livre circulação da navegação posta em causa	2,4	1,2
		3. Sequestros de navios do <i>World Food Programme</i>	4,3	1,7
		4. Economia somali muito dependente da pirataria	7,1	1,7
		5. (In)segurança das tripulações dos navios na região	3,8	1,8
		6. (In)segurança ambiental na região	6,9	1,9
		7. "Industrialização" da pirataria somali	5,4	1,5
		8. Desintegração da sociedade somali	6,9	1,9
		9. Inexistência de burocracias de segurança relevantes na Somália	6,3	2
4	Qual a importância da proximidade de um relevante <i>chokepoint</i> (o Estreito de Bab el-Mandeb), designadamente para o comércio marítimo internacional, em particular de energia, na decisão de emprego do instrumento militar?	Opções	Peritos	%
		1. Muito pouco importante	1	3%
		2. Pouco importante	0	
		3. Medianamente importante	4	12%
		4. Importante	7	21%
		5. Muito importante	21	64%
5	Considera que a necessidade de afirmação da NATO e da UE como relevantes organizações coprodutoras de segurança (marítima) pode ter influenciado a decisão do emprego do seu poder militar no mar na região?	Opções	Peritos	%
		1. Sim	26	79%
		2. Não	7	21%
		3. Não sabe / não responde	0	
6	Que razões considera que estiveram na origem do envolvimento de um elevado número de Estados, com meios do seu poder militar no mar destacados na região em cumprimento de mandatos nacionais?	Opções	Média	Desvio padrão
		1. Competição geopolítica em relevantes espaços estratégicos	2,8	2,5
		2. Alargamento do carácter territorial da segurança	5,1	1,8
		3. Maximização do poder militar desses Estados	5,7	2,7
		4. Cooperação militar internacional	5,3	2,2
		5. Projeção de segurança para lá das suas fronteiras	4,3	2
		6. Segurança dos <i>maritime commons</i>	3,7	2,5
		7. Multilateralismo naval como meio para alcançar um fim	6,2	1,8
		8. Contribuição para a estabilidade regional	4,7	2,4
		9. Defesa do fenómeno da globalização	6,4	2,5
7	Que importância atribui ao facto de o Conselho de Segurança das Nações Unidas ter emitido em 2008 seis resoluções relativas à pirataria somali exortando os Estados a empenharem meios militares na região do Corno de África?	Opções	Peritos	%
		1. Muito pouco importante	0	
		2. Pouco importante	0	
		3. Medianamente importante	1	3%
		4. Importante	8	24%
		5. Muito importante	24	73%

Quadro 20 – Respostas dos peritos às questões 1 a 7

Fonte: Elaboração própria

Nas respostas à 1ª questão, todos os peritos consideraram que o processo de securitização da pirataria marítima somali no corrente século foi bem-sucedido. Não foi, no entanto, possível perceber se o envolvimento direto do governo federal de transição da Somália na intervenção do IM de Estados e de organizações internacionais para controlo do fenómeno da pirataria marítima foi, ou não, importante – as opiniões dos peritos dividiram-se em partes semelhantes entre as opções “pouco importante”, “medianamente importante” e “importante”.

Relativamente às razões que estiveram na origem da decisão da comunidade internacional de emprego do IM na região do HoA, o “impacto da pirataria no comércio marítimo internacional e na livre circulação da navegação” (que foi inequivocamente posta em causa), a par da “insegurança das tripulações dos navios civis em trânsito (ou em operação) pela região”, são os fatores que figuram nos lugares cimeiros das opções escolhidas pelos peritos; os elementos que obtiveram menor graduação foram a “economia somali estar muito dependente da pirataria”, a “(in)segurança ambiental na região” e a “desintegração da sociedade somali”.

Uma maioria consistente de peritos (64%) considerou que a “proximidade de um relevante *chokepoint* (o Estreito de Bab el-Mandeb), designadamente para o comércio marítimo internacional, em particular de energia”, foi um elemento preponderante na decisão de emprego do IM.

De igual modo, houve um padrão consensual de respostas (79%) relativamente ao facto de a “necessidade de afirmação tanto da NATO quanto da UE como relevantes organizações coprodutoras de segurança (marítima)” ter influenciado a decisão do emprego do seu poder militar no mar nos espaços marítimos do HoA.

Em relação à origem do envolvimento de um elevado número de Estados, com meios do seu poder militar no mar destacados no HoA em cumprimento de mandatos nacionais, os peritos consideraram que a “competição geopolítica em relevantes espaços estratégicos”, a “segurança dos *maritime commons*” e a “projeção de segurança para lá das suas fronteiras”, foram os fatores que mais influenciaram aquele comportamento; no extremo oposto, consideraram que a “defesa do fenómeno da globalização”, o “multilateralismo naval como meio para alcançar um fim” e a

“maximização do poder militar desses Estados” foram, por esta ordem, os fatores que menos influência tiveram na opção de tais Estados.

A última questão deste primeiro tópico colocada aos peritos foi acerca da importância que atribuíam ao facto de o CSNU ter emitido, em 2008, seis resoluções relativas à pirataria somali exortando os Estados a empenharem meios militares na região do Corno de África. Constatou-se a existência de um padrão de respostas consensual, uma vez que 73% entenderam que esse foi um fator “muito importante”.

6.3 Resultados alcançados pelo instrumento militar no Corno de África

Neste capítulo pretendemos responder à seguinte pergunta: a que se deve o sucesso alcançado pelo IM na quase total erradicação da pirataria somali após 2013?

Uma vez mais as explicações plausíveis são inúmeras. Tentámos agrupá-las da seguinte forma: empenhamento de organizações internacionais relevantes (NATO, UE e CMF); empenhamento de um elevado número de meios do poder militar no mar de Estados a atuarem no HoA de modo independente, em cumprimento de mandatos nacionais; utilização de ROE robustas que permitiam, por exemplo, a entrada de forças militares não apenas nas águas territoriais como no próprio território somali para o desenvolvimento de ações contra pirataria; adequados mecanismos de coordenação dos vários meios do poder militar no mar empenhados no Oceano Índico Ocidental; existência de um *maritime situational awareness* robusto naqueles espaços marítimos; utilização de um sistema de comando e controlo centralizado (*Mercury*) que permitiu congregar os diferentes meios do poder militar no mar, os centros de coleta, fusão e partilha da informação, em terra, e a indústria marítima em geral (incluindo os navios mercantes em trânsito pela região); capacitação marítima de instrumentos das burocracias de segurança dos Estados ribeirinhos do HoA, em particular da Somália; e desenvolvimento, pelo poder militar no mar, de iniciativas do tipo *key leader engagement* junto de líderes locais, em pleno território somali.

As questões 8 a 14 pertencem ao segundo tópico, intitulado eficácia das medidas implementadas no HoA, e foram construídas com base nos fatores antes enumerados. O Quadro 21 exhibe as respostas dos peritos aos referido quesitos.

Questões		Respostas obtidas		
8	O empenhamento da NATO, da UE e da parceria naval multinacional liderada pelos EUA, designada por <i>Combined Maritime Forces</i> , foi determinante para o controlo da pirataria marítima somali. Concorda com esta afirmação?	Opções	Peritos	%
		1. Sim	33	100%
		2. Não	0	
		3. Não sabe / não responde	0	
9	Qual a importância que atribui ao envolvimento do poder militar no mar de diversos Estados (particularmente das potências regionais - China, Índia e Japão - e da Rússia) que atuaram em cumprimento de mandatos nacionais?	Opções	Peritos	%
		1. Muito pouco importante	0	
		2. Pouco importante	2	6%
		3. Medianamente importante	3	9%
		4. Importante	15	47%
		5. Muito importante	12	38%
10	Que fatores considera que mais influenciaram a redução drástica do número de incidentes de pirataria na região do Corno de África a partir de 2013?	Opções	Média	Desvio Padrão
		1. Realização de operações militares de segurança marítima	1,2	0,5
		2. Utilização de equipas de segurança privadas em navios civis	2,2	0,5
		3. Utilização de medidas defensivas pela navegação mercante	2,4	0,7
11	Relativamente aos centros de coleta, fusão e partilha de informação (<i>NATO Shipping Centre</i> , <i>United Kingdom Maritime Trade Operations</i> e <i>Maritime Security Centre - Horn of Africa</i>) que disponibilizaram apoio às operações militares, que ações concretas desenvolveram que considera que mais influenciaram os resultados globais alcançados?	Opções	Média	Desvio Padrão
		1. Criação de áreas de registo voluntário para navios em trânsito	4	1,7
		2. Criação de áreas de risco elevado de ataque de grupos de piratas	2,6	1,6
		3. Gestão do sistema de comando e controlo " <i>Mercury</i> "	3,7	1,9
		4. Edificação de um sistema de aconselhamento da navegação mercante	3,4	1,4
		5. Fluxo de informação a utilizar em caso de ataque de piratas	3,6	1,7
		6. Realização do <i>risk assesement</i> dos navios civis em trânsito na região	3,4	1,4
12	Que razões considera que mais contribuíram para a eficácia do emprego do instrumento militar na região do Corno de África?	Opções	Média	Desvio Padrão
		1. Existência de mecanismos de coordenação dos meios militares	3,7	2,1
		2. Empenhamento de meios militares no mar territorial da Somália	4,3	2,4
		3. Existência de um <i>maritime situational awareness</i> robusto	4,6	1,8
		4. Sistema de comando e controlo centralizado	5	1,9
		5. Partilha de informação operacional relevante	4,7	2,4
		6. Capacidade de causar disrupção de ataques de piratas	4,3	2,2
		7. Criação de um corredor para trânsito de navios no Golfo de Áden	4,2	2,2
		8. Escoltas a comboios de navios ao longo do corredor definido	4,8	2,5
13	Dentro do papel histórico da diplomacia naval em que as marinhas atuam em estreita ligação com os departamentos de relações exteriores, aproveitando as sinergias entre ambos, que importância atribui à realização de esforços diplomáticos em terra, através da realização de <i>key leader engagements</i> junto dos líderes locais?	Opções	Peritos	%
		1. Muito pouco importante	0	
		2. Pouco importante	1	3%
		3. Medianamente importante	9	27%
		4. Importante	13	40%
		5. Muito importante	10	30%
14	Considerando que os esforços de <i>key leader engagements</i> se destinavam a ganhar a confiança dos líderes locais, de modo a que, mais tarde, fosse possível influenciá-los a apoiarem o desenvolvimento de capacidades de vigilância e a implementação de programas de capacitação marítima, afastando-os, por outro lado, de qualquer ideia de possível apoio aos grupos de piratas, como avalia os resultados alcançados com esta medida concreta?	Opções	Peritos	%
		1. Não alcançados	1	3%
		2. Parcialmente alcançados	29	94%
		3. Totalmente alcançados	1	3%

Quadro 21 – Respostas dos peritos às questões 8 a 14

Fonte: Elaboração própria

Assim, quando questionados sobre se concordavam que o empenhamento da NATO, da UE e da parceria naval multinacional liderada pelos EUA, designada por *Combined Maritime Forces*, tinha sido determinante para o controlo da pirataria marítima somali, a totalidade dos peritos respondeu de modo afirmativo.

Relativamente à questão da importância atribuída ao envolvimento do poder militar no mar de diversos Estados (particularmente das potências regionais – China, Índia e Japão – e da Rússia) que atuaram em cumprimento de mandatos nacionais, a opinião dos peritos dividiu-se entre os que consideraram esse facto “importante” (47%) e “muito importante” (38%). Tornou-se necessário ouvir os peritos uma segunda vez.

As respostas obtidas nesta nova ronda permitiram um incremento significativo da opção “importante” (que passou para 62%). A dimensão regional da segurança foi um dos motivos apontados pelos peritos para o envolvimento das potências em causa. Outro fator de relevo elencado foi a necessidade de afirmação internacional daquelas potências e de recolha de informação acerca do *modus operandi* das organizações internacionais com maior peso presentes na região. Alguns peritos consideraram que na génese da participação de meios do poder militar do mar das potências em causa não estava apenas um genuíno interesse em combater a pirataria, mas, sobretudo, a emergência de uma competição geopolítica em relevantes espaços geoestratégicos. Finalmente, consideraram outros peritos que o poder militar no mar representa o Estado a que pertence, pelo que a sua participação no esforço comum de combate ao fenómeno da pirataria marítima transmite internacionalmente uma imagem de empenho nacional na matéria em questão.

Quando confrontados com os fatores que mais influenciaram a redução drástica do número de incidentes de pirataria na região do Corno de África a partir de 2013, os peritos indicaram em primeiro lugar (francamente destacada) a “realização de operações militares de segurança marítima”; a segunda posição foi ocupada pela “utilização de equipas de segurança privadas em navios civis”; e, finalmente, embora a curta distância, a “utilização de medidas defensivas pela navegação mercante”.

Relativamente aos centros de coleta, fusão e partilha de informação (NATO *Shipping Centre*, *United Kingdom Maritime Trade Operations* e *Maritime Security Centre - Horn of Africa*) que disponibilizaram apoio às operações militares, os peritos consideraram que as ações concretas por eles desenvolvidas que mais influenciaram os resultados globais alcançados foram a “criação de áreas de risco elevado de ataque de grupos de piratas”, a “realização do *risk assesement* dos navios civis em trânsito na região” e a “edificação de um sistema robusto de aconselhamento da navegação mercante”. A “criação de áreas de registo voluntário para navios em trânsito” foi a opção menos valorizada pelos participantes, seguida pela “gestão do sistema de comando e controlo “Mercury””.

Sobre as razões que mais contribuíram para a eficácia do emprego do IM na região do Corno de África, os peritos apontaram maioritariamente a “existência de

mecanismos de coordenação dos meios militares”, a “criação de um corredor para trânsito de navios no GoA”, o “empenhamento de meios militares no mar territorial da Somália” e a “capacidade do poder militar no mar causar a disrupção de ataques de piratas”. Valorizaram menos a “existência de um sistema de comando e controlo centralizado” e a “realização de escoltas a comboios de navios civis”.

A questão seguinte dizia respeito ao papel histórico da diplomacia naval em que as marinhas atuavam em estreita ligação com os departamentos de relações exteriores dos Estados, aproveitando as sinergias entre ambos, e à importância que os peritos atribuíram à realização de esforços diplomáticos em terra, através da realização de *key leader engagements* junto dos líderes locais. As respostas distribuíram-se por três posições (“medianamente importante”, “importante” e “muito importante”) acima dos 20%. A manifesta dispersão de opiniões apontou para a inexistência da possibilidade de ser alcançado um consenso, não tendo sido exequível obter a resposta a este quesito.

A última questão deste tópico dizia respeito aos esforços de *key leader engagements*, em concreto. Destinando-se a ganhar a confiança dos líderes locais, de modo a que mais tarde fosse possível influenciá-los a apoiarem o desenvolvimento de capacidades de vigilância e a implementação de programas de capacitação marítima, afastando-os, por outro lado, de qualquer ideia de possível apoio aos grupos de piratas, os peritos avaliaram, por larga maioria, que os resultados com esta medida concreta tinham sido apenas “parcialmente alcançados”.

6.4 O atual modelo de emprego do instrumento militar no Golfo da Guiné

Centrando o foco no GoG, pretendemos neste subcapítulo caracterizar o modelo de emprego do IM naqueles relevantes espaços marítimos, na segunda década do presente século, período em que mais se fizeram sentir os nefastos efeitos da pirataria e do assalto armado no mar contra navios.

Assim, elencámos algumas razões potenciais que podem ajudar a explicar a manutenção de um nível elevado de incidentes naquela região – apesar do emprego do IM – e que submetemos à consideração do nosso painel de especialistas.

A primeira está relacionada com o processo de securitização da pirataria marítima no GoG. Terá sido, de facto, efetivo? Se foi, o que pode então explicar a

percepção de insucesso no controlo do fenómeno, uma vez que o número de incidentes se mantém muito elevado desde 2016? Pelo contrário, se não foi, que razões podem ter contribuído para esse insucesso? Listámos algumas possibilidades concretas que sujeitámos ao escrutínio dos especialistas, a saber: falhas ao nível dos “agentes de securitização”; o “movimento de securitização” não ter levado a questão às “audiências” ou, se levou, estas não terem sido sensíveis à questão apresentada; o “contexto” em que os dois movimentos de securitização (no HoA e no GoG) ocorreram ter tido influência em um e outro caso, podendo extrapolar-se que o “contexto” no GoG influenciou negativamente o processo de securitização; e existência de “condições facilitadoras” mais propícias para que a securitização tenha sido efetiva no HoA e ficado aquém no GoG.

Por outro lado, terão sido os “objetos de referência” que foram postos em causa pela pirataria/assalto armado no mar no HoA e no GoG coincidentes? Ou, pelo contrário, existiram diferenças? Se assim foi, importa identificar discrepâncias entre os dois espaços marítimos em causa relativamente aos seguintes “objetos de referência”: tripulantes (e passageiros) dos navios civis em trânsito por ambas as regiões; marítimos que usam regularmente o mar para desenvolverem diferentes atividades (desde pescadores a tripulantes de embarcações dedicadas a atividades lúdicas); o meio ambiente marinho; o comércio marítimo internacional; e a liberdade de navegação.

Outra potencial razão prende-se com o facto de as resoluções do CSNU para fazer face ao fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios serem em muito menor número (quando confrontadas com o HoA) e, sobretudo, não serem mandatórias (nem sequer emitidas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas).

A resistência da maioria dos Estados do GoG em autorizarem missões militares no mar nas suas águas e a aposta do IM sobretudo em ações de capacitação de estruturas de segurança (marítima) de Estados do GoG são outras razões potenciais que identificámos e que submetemos à análise crítica dos especialistas.

Um último argumento identificado diz respeito ao aparente alheamento da NATO do flanco Sul do Atlântico. Neste caso, em concreto, pretendemos que o nosso conjunto de peritos se pronunciasse acerca da possibilidade de o novo paradigma da

Aliança Atlântica, consubstanciado na “lógica 360º”, poder vir a alterar o seu posicionamento face ao GoG.

As questões 15 a 21 constituem este terceiro tópico, intitulado emprego do IM no Golfo da Guiné. O Quadro 22 mostra as respostas dos peritos.

Questões		Respostas obtidas		
15	Considera que o processo de securitização da pirataria / assalto armado no mar contra navios no GoG foi bem-sucedido?	Opções	Peritos	%
		1. Não	21	64%
		2. Sim, parcialmente	11	33%
		3. Sim, completamente	1	3%
16	Ainda que o processo de securitização tenha sido totalmente concretizado, que razões podem explicar a perceção de insucesso no controlo do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios?	Opções	Média	Desvio Padrão
		1. Resoluções do CSNU para o GoG não emitidas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas	2,1	0,6
		2. Resistência dos Estados do GoG a missões militares na região	1,3	0,6
		3. Alheamento da NATO do flanco Sul do Atlântico	2,4	0,7
17	Se o processo de securitização não foi integralmente conseguido, que razões podem ter contribuído para esse insucesso?	Opções	Média	Desvio Padrão
		1. Falhas ao nível do discurso de estruturas da indústria marítima	4,2	1,9
		2. Intervenção da IMO aquém do esperado	4,2	1,8
		3. Ação reduzida de associações/sindicatos de pessoas ligadas ao mar	4,4	1,6
		4. Movimento de securitização não levou a questão aos decisores	3,7	1,5
		5. Decisores políticos não foram sensíveis à questão apresentada	2,6	1,5
		6. Pirataria e assalto armado no GoG não são ameaça existencial	3,7	2,7
		7. Não haver necessidade de implementar medidas de emergência	4,7	1,8
18	Que objetos de referência considera que foram colocados em causa no GoG pela pirataria / assalto armado no mar contra navios?	Opções	Média	Desvio Padrão
		1. Tripulantes de navios mercantes em trânsito na região	2,4	1
		2. Marítimos para quem o mar é um meio de subsistência	3,3	1
		3. O meio ambiente marinho na região	4,8	0,5
		4. O comércio marítimo internacional da (e para a) região	2	0,8
		5. A liberdade de navegação na região	2,2	1,3
19	Abordar as causas profundas da pirataria / assalto armado no mar contra navios na região do GoG é a única forma que pode levar à erradicação do fenómeno. Concorda com esta afirmação?	Opções	Peritos	%
		1. Sim	27	82%
		2. Não	6	18%
		3. Não sabe / não responde	0	
20	De entre as ações passíveis de implementação para abordar as causas profundas do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios no GoG, uma está relacionada com o desenvolvimento de iniciativas de capacitação marítima das estruturas de segurança dos países ribeirinhos. Que importância atribui a estas ações de capacitação marítima?	Opções	Peritos	%
		1. Muito pouco importante	0	
		2. Pouco importante	1	3%
		3. Medianamente importante	5	16%
		4. Importante	11	31%
		5. Muito importante	16	50%
21	Dos programas implementados e iniciativas de capacitação marítima previstas ou já em curso para a região do GoG, quais considera mais relevantes?	Opções	Média	Desvio Padrão
		1. <i>Gulf of Guinea Inter-regional Network 2016/2021</i> (GoGIN) da UE	3,7	1,3
		2. <i>Coordinated Maritime Presences concept</i> da UE	3,1	1,4
		3. <i>Support to West Africa Integrated Maritime Security</i> (SWAIMS) da UE	3,1	1
		4. Exercícios das séries <i>Saharan e Obangame Express</i> , do US AFRICOM	2,5	1,4
		5. Iniciativas bilaterais de cooperação (em particular do Brasil, EUA, França e Portugal)	2,2	1,1

Quadro 22 – Respostas dos peritos às questões 15 a 21

Fonte: Elaboração própria

Relativamente ao processo de securitização da pirataria / assalto armado no mar contra navios no GoG ter sido bem-sucedido, 64% dos peritos entenderam que “não” e 33% consideraram que “sim, parcialmente”. Nestas circunstâncias, e de acordo com os critérios definidos, importou ouvir os peritos numa segunda ronda. Todavia, o resultado desta nova consulta manteve-se praticamente inalterado, tendo 63% dos peritos

considerado que o processo não tinha sido bem-sucedido. Alguns peritos justificaram a sua opção por considerarem que este assunto não tinha sido sequer considerado uma prioridade a nível internacional. Outros referiram ser claro um menor empenhamento da comunidade internacional (incluindo a própria ONU) na atuação no GoG. Alguns peritos consideraram, porém, que o simples facto de se equacionar o replicar do *benchmarking* do HoA no GoG era, em si mesmo, o reconhecimento de que parte do caminho da securitização (porventura ainda muito reduzido) já tinha sido iniciado. Um outro perito referiu que determinadas condutas começam a ser elevadas à condição de práticas contrárias à convivência entre Estados, por um lado, e a serem reconhecidas enquanto tal pelos respetivos públicos-alvo, por outro, frequentemente pela via discursiva. Nesse sentido, entendia este perito que embora sendo um processo inacabado, se atendermos à definição do conceito de securitização, era possível encontrar já algumas componentes em vigor. Em suma, parece consensual que o processo de securitização da pirataria / assalto armado no mar contra navios no GoG está, na presente data, longe de estar sequer minimamente consolidado.

Procurando identificar as razões podiam explicar a perceção de insucesso no controlo do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios, independentemente do processo de securitização ter sido bem conseguido, uma significativa maioria de peritos considerou que a “resistência dos Estados do GoG a missões militares na região” foi o fator primordial. A segunda razão apontada teve a ver com o facto de as “resoluções do CSNU para o GoG não terem sido emitidas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas”. Em último lugar surgiu o “alheamento da NATO do flanco Sul do Atlântico”.

No entanto, e assumindo que o processo de securitização não foi integralmente conseguido, os peritos foram questionados acerca das razões que podiam ter contribuído para esse insucesso. A opção mais escolhida apontou para o facto de os “decisores políticos não terem sido sensíveis à questão apresentada”. A segunda opção considerada, francamente distanciada da primeira, esteve relacionada com a ideia de que a “pirataria e o assalto armado no GoG não eram considerados como ameaça existencial”. No extremo oposto, a opção menos escolhida esteve relacionada com a

ideia de “não haver necessidade de implementar medidas de emergência”, logo seguida pela “ação reduzida de associações / sindicatos de pessoas ligadas ao mar”.

De modo a encerrar as questões relativas ao processo de securitização do fenómeno, foram os peritos questionados acerca de objetos de referência que consideravam que tinham sido colocados em causa no GoG pela pirataria / assalto armado no mar contra navios. O “comércio marítimo internacional da (e para a) região” foi a opção mais escolhida, logo seguida pela “liberdade de navegação na região”. Em sentido oposto, o “meio ambiente marinho na região” e os “marítimos para quem o mar é um meio de subsistência”, foram, por esta ordem, as opções que recolheram menor adesão por parte dos participantes.

Na questão seguinte, uma esmagadora maioria de peritos (82%) concordou que “abordar as causas profundas da pirataria / assalto armado no mar contra navios na região do GoG” é a única forma que pode levar à erradicação do fenómeno.

De seguida, procurou-se determinar que importância os especialistas atribuíam ao desenvolvimento de iniciativas de capacitação marítima das estruturas de segurança dos países ribeirinhos. Houve uma posição dominante (com 50% de respostas) que considerou tais ações “muito importantes”, mas que não era, segundo os critérios que definimos, consensual, visto que existia uma segunda opção (“importante”) que alcançou 31%. Assim, importou ouvir os peritos de novo. As respostas obtidas nesta nova ronda alcançaram um padrão consensual, já que 74% dos participantes passou a considerar o desenvolvimento da capacitação marítima “muito importante” e apenas 23% manteve a opção “importante”. As justificações dos especialistas relativas à relevância do desenvolvimento da capacitação marítima dos Estados ribeirinhos da região foram diversificadas. Por exemplo, o facto de cada Estado dispor de meios e competências para garantir níveis aceitáveis de segurança nas águas sob sua jurisdição permitiria alcançar maior segurança marítima a nível global. Para outros, esta era, talvez, a ação mais relevante (ou útil) que os consensos possíveis da comunidade internacional podiam desencadear. Os efeitos gerados, ainda que eventualmente marginais, eram necessários e urgentes. Houve quem considerasse que apesar de ser relevante, não era o único facto que devia ser tido em conta, já que a capacitação marítima não podia ser

vista como panaceia nem lhe devia ser atribuída excessiva importância, sob pena de se descurar os restantes (e relevantes) elementos da equação.

A última questão deste tópico esteve relacionada com os programas implementados e iniciativas de capacitação marítima previstas (ou já em curso) para a região do GoG. O painel de especialistas foi questionado acerca de quais considerava mais relevantes. As “iniciativas bilaterais de cooperação (em particular do Brasil, EUA, França e Portugal)” foi a opção melhor graduada, seguindo-se os “exercícios das séries *Saharan* e *Obangame Express*, do US AFRICOM”. O escalonamento mais baixo foi atribuído à opção “*Gulf of Guinea Inter-regional Network 2016/2021 (GoGIN)*” e, logo depois, ao “*Support to West Africa Integrated Maritime Security (SWAIMS)*”.

6.5 Resultados do emprego do instrumento militar no Golfo da Guiné

Se tivermos em linha de conta os números invulgarmente altos de incidentes de pirataria e assalto armado no mar contra navios no GoG, sobretudo nos últimos três anos, podemos afirmar que há, aparentemente, uma baixa eficácia do IM no combate à pirataria naqueles espaços. Procurámos, assim, que o nosso leque de especialistas se pronunciasse acerca das razões que podem ter conduzido, até à presente data, a uma intervenção do IM no GoG aquém do esperado.

Identificámos algumas possíveis explicações que submetemos ao seu escrutínio, designadamente: inexistência de um mandato do CSNU que legitimasse qualquer intervenção formal do poder militar no mar em espaços marítimos do GoG; reduzido interesse da comunidade internacional pela questão da pirataria/assalto armado no mar contra navios no GoG; baixa (quase nula) prioridade do Atlântico Sul (e do GoG, em particular) para a NATO; predominância do assalto armado no mar face à pirataria, com as implicações legais que daí advêm (o assalto armado verifica-se em águas de soberania dos Estados ribeirinhos); pluralidade dos grupos de ataque piratas no GoG quando confrontados com os grupos no HoA, em que apesar de existirem várias estruturas, eram apenas de duas regiões (do mesmo país): Puntlândia, no Nordeste, e costa Sul da Somália; danos causados ao comércio marítimo internacional menos relevantes quando comparados com os do HoA e “aceitáveis” pela indústria marítima; pirataria marítima no GoG não ser considerada uma ameaça para a humanidade; envolvimento das organizações regionais africanas do GoG aquém do esperado (apesar do aparente

interesse de muitas delas, participantes na “Arquitetura de Yaoundé”); e inexistência de uma entidade supranacional de coordenação do combate ao fenómeno no GoG.

As questões 22 a 28 constituem o quarto tópico, intitulado eficácia das medidas implementadas no GoG. O Quadro 23 evidencia as respostas dos peritos a esses quesitos.

Questões		Respostas obtidas		
22	A intervenção do instrumento militar no GoG tem-se centrado na adoção de medidas de capacitação marítima das estruturas de segurança dos Estados da região, na condução de programas de cooperação no domínio da segurança e defesa, tanto multilaterais quanto bilaterais, e na implementação de arquiteturas de partilha de informação sobre o domínio marítimo. Nesta região, o fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios assumiu algum significado no período 2011 - 2013 e a partir de 2015. Mas entre 2018 e 2020 o GoG foi o <i>hot spot</i> com mais incidentes reportados em todo o mundo. Nestas circunstâncias, como classifica a eficácia das medidas implementadas pelo instrumento militar no GoG até à presente data?	Opções	Peritos	%
		1. Não têm sido eficazes	9	27%
		2. Têm sido pouco eficazes	24	73%
		3. Têm sido eficazes	0	
23	Considerando que alguns dos programas de capacitação marítima se estendem há já vários anos (o <i>Critical Maritime Routes Gulf of Guinea - CRIMGO</i> -, por exemplo, decorreu entre 2013 e 2016, tendo, depois disso, sido substituído pelo <i>GoGIN</i> , lançado em dezembro de 2016 com previsão de conclusão no final de 2021), há a percepção de que os resultados práticos (isto é, a erradicação do fenómeno em causa) tem estado bastante aquém do que seria expectável. Nestes circunstâncias, e tendo a UE lançado, em 2019, o <i>SWAIMS</i> e já em janeiro de 2021 o programa-piloto <i>Coordinated Maritime Presences</i> , em que período considera mais provável que os resultados das políticas para o GoG alcancem a eficácia desejada?	Opções	Média	Desvio Padrão
		1. Até 2025	3,2	1,1
		2. Entre 2025 e 2030	2	0,8
		3. Após 2030	2,2	0,8
		4. Difícilmente os programas atingirão a eficácia pretendida	1,6	1,1
24	Que razões considera que estão na origem da ausência de operações militares de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria no GoG?	Opções	Média	Desvio Padrão
		1. Inexistência de resolução do CSNU que legitime esse tipo de intervenção	4,6	2,6
		2. Desinteresse da comunidade internacional pela pirataria no GoG	4,9	2,5
		3. Baixa (quase nula) prioridade da região para a NATO	5,4	2,4
		4. Predominância do assalto armado face à pirataria	5,2	2,5
		5. Falta de vontade da generalidade dos Estados em atuarem no GoG	4,3	1,9
		6. Danos da pirataria serem "aceitáveis" para a indústria marítima	6	1,9
		7. Origem diversificada dos grupos de ataque piratas	6	2,3
		8. Ataques ocorrerem em águas de jurisdição de vários Estados da região	3,5	2,5
		9. Pirataria no GoG não ser uma ameaça à segurança internacional	4,7	2,9
25	Como avalia, em termos genéricos, o envolvimento das mais relevantes organizações regionais africanas do GoG (Comissão do Golfo da Guiné, <i>Maritime Organization for West and Central Africa</i> - MOWCA -, Comunidade Económica de Estados da África Central - CEEAC - e Comunidade Económica de Estados da África Ocidental - CEDEAO -) na erradicação do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios?	Opções	Peritos	%
		1. Muito pouco relevante	4	13%
		2. Pouco relevante	9	29%
		3. Medianamente relevante	10	29%
		4. Relevante	8	26%
		5. Muito relevante	1	3%
26	Focando agora a atenção nas organizações regionais, <i>per se</i> , qual o grau de envolvimento de cada uma delas na erradicação do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios?	Opções	Média	Desvio Padrão
		1. CGG	2,3	1
		2. MOWCA	2,5	1
		3. CEEAC	3	0,9
		4. CEDEAO	2	1,1
27	Como avalia a atuação conjunta dos mecanismos de controlo e coordenação marítima no GoG que constam na designada "Arquitetura de Yaoundé"?	Opções	Peritos	%
		1. Muito pouco relevante	0	
		2. Pouco relevante	8	28%
		3. Medianamente relevante	11	38%
		4. Relevante	7	24%
		5. Muito relevante	3	10%
28	Centrando o foco no G7++ <i>Friends of the Gulf of Guinea</i> , como avalia o papel que tem desempenhado no apoio à "Arquitetura de Yaoundé", desenvolvida no seguimento da aprovação do Código de Conduta de Yaoundé?	Opções	Peritos	%
		1. Muito pouco importante	0	
		2. Pouco importante	4	14%
		3. Medianamente importante	11	38%
		4. Importante	11	38%
		5. Muito importante	3	10%

Quadro 23 – Respostas dos peritos às questões 22 a 28

Fonte: Elaboração própria

A primeira questão deste tópico estava relacionada com a eficácia das medidas implementadas pelo IM no GoG até à data da realização deste exercício (julho de 2021). Houve uma posição dominante (tendo atingido 73% de respostas) que considerou as medidas “pouco eficazes” e uma segunda opção (que reuniu 27% das escolhas dos peritos) que entendeu simplesmente que “não tinham sido eficazes”. Assim, importava ouvir os peritos de novo. Na segunda ronda foi possível obter um padrão de respostas consensual, em que agora 83% dos peritos consideraram que as medidas implementadas tinham sido “pouco eficazes”. Algumas das justificações apontadas referiram-se à incapacidade dos Estados para exercerem a sua autoridade e reprimirem a criminalidade, ou que Estados frágeis simplesmente não são capazes de produzir segurança. Foi igualmente referido que a pulverização de esforços e iniciativas de organizações regionais ao invés de apostarem na cooperação em termos efetivos se apresentavam sobretudo preocupadas com a projeção e salvaguarda dos interesses nacionais de cada Estado (individualmente considerados), relegando a região, como um todo, para um plano secundário. Observaram outros especialistas que a pirataria no GoG era apenas uma das facetas da insegurança na região, entre diversas atividades ilegais que ocorriam diariamente e que com ela estavam intrinsecamente interligadas (destacando-se, em particular, a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada, os tráficos de estupefacientes, mas também de matérias-primas, de animais exóticos, de armas e até de pessoas). Foi também mencionado que o domínio marítimo é um vetor de expansão e propagação (relativamente fácil) destas atividades ilícitas, potenciadas pelo facto de abundarem instituições de justiça frágeis nos Estados costeiros da região e existirem substanciais níveis de corrupção, baixo desenvolvimento económico e elevada (e crescente) demografia. Finalmente, foi entendido por outros peritos que se as medidas tivessem sido completamente eficazes, os *shortcomings* ao nível do equipamento, do treino e de resultados não continuariam tão visivelmente patentes.

Numa abordagem prospetiva, foram os participantes questionados acerca do período em que entendiam ser mais provável que os resultados das políticas para o GoG atingissem a eficácia desejada. A grande maioria dos especialistas considerou que “difícilmente os programas atingirão a eficácia pretendida”. A uma distância significativa, surgiu a segunda opção mais escolhida que entende que isso é possível

“entre 2025 e 2030”, logo seguida pelo conjunto de peritos que se mostraram convictos de que tal poderá ocorrer apenas “após 2030”.

Quando questionados sobre as razões que consideravam que estavam na origem da ausência de operações militares de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria marítima no GoG, os peritos entenderam, maioritariamente, que tal tinha ficado a dever-se ao facto de um “número significativo de ataques terem ocorrido em águas de jurisdição de vários Estados da região”. A segunda opção mais escolhida recaiu na “falta de vontade da generalidade dos Estados (de fora da região) atuarem no GoG”. Na terceira posição surgiu a “inexistência de uma resolução do CSNU que pudesse legitimar esse tipo de intervenção”. Como menos escolhida pelos peritos surgiu a opção que considerava que os danos da pirataria eram “aceitáveis” para a indústria marítima, seguida pela que se referia à “origem diversificada dos grupos de ataque piratas”. A terceira opção menos seleccionada esteve relacionada com a “baixa (quase nula) prioridade da região para a NATO”.

O envolvimento das mais relevantes organizações regionais africanas do GoG na erradicação do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios foi a questão seguinte colocada aos peritos. No entanto, as respostas distribuíram-se, em partes quase iguais, por três posições (todas elas próximas dos 30%). A franca dispersão de opiniões apontava para a inexistência clara de consenso, pelo que não foi possível elencar qualquer conclusão.

A questão seguinte dizia respeito ao grau de envolvimento de cada uma das organizações regionais na erradicação do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios. Os peritos consideraram, maioritariamente, que tem sido preponderante a “Comunidade Económica de Estados da África Ocidental”, logo seguida pela “Comissão do Golfo da Guiné”. Na última posição ficou a “Comunidade Económica de Estados da África Central”.

A avaliação da atuação conjunta dos mecanismos de controlo e coordenação marítima no GoG, que constam na designada “Arquitetura de Yaoundé”, dividiu o painel de especialistas. A opção “medianamente relevante” foi seleccionada por 38% dos participantes. Mas as opções “pouco relevante” e “relevante” foram as escolhas de 28% e 24% dos peritos, respetivamente. A dispersão de opiniões foi clara e apontou para a

inexistência de qualquer consenso. Não foi possível, por conseguinte, apresentar a avaliação global dos mecanismos que constam naquela arquitetura.

A última questão deste tópico centrava-se no G7++ *Friends of the Gulf of Guinea*, e pretendia obter dos peritos a sua avaliação acerca do papel que tinha vindo a desempenhar no apoio à AY, desenvolvida no seguimento da aprovação do Código de Conduta de Yaoundé (CCY). As respostas obtidas refletiram uma divisão perfeita das opiniões já que 38% dos peritos consideraram que tinha sido “medianamente importante” e outros 38% entenderam, ao invés, que tinha sido “importante”. Houve, por conseguinte, necessidade de ouvir de novo os peritos. As respostas obtidas na segunda ronda confirmaram a opção “medianamente importante” como a mais escolhida (agora com 43%) mas a opção “importante” manteve-se como escolha de 32% dos peritos. Não foi possível, portanto, obter uma avaliação clara deste grupo de especialistas acerca do papel desempenhado pelo G7++ *Friends of the Gulf of Guinea* no apoio à AY. Houve quem considerasse que o GoG se encontra refém de múltiplas organizações que partilham muitas vezes os mesmos objetivos, mas que levam à dispersão de meios, e até de estratégias, com consequências sérias na sua eficácia. Olhando para o CCY, foi referido que podia assumir-se ter sido fundamental num quadro de atuação regional. Porém, a sua implementação encontrava-se, na opinião dos signatários desta posição, enfraquecida devido à descoordenação na integração e cooperação dos diversos atores numa estratégia regional. Um outro perito referiu que todas as medidas regionais para combater a pirataria eram bem-vindas, embora frequentemente não tivessem grandes resultados. Regra geral, considerou esse perito, só quando o problema era sentido por todos é que havia alguma unidade de propósito. Poderia até acontecer, no seu entender, que a fragilidade de um Estado nesta matéria acabasse por ser uma vantagem para outros, o que contribuiria para enfraquecer o papel de estruturas multinacionais. Para um outro perito, a arquitetura afigurava-se bem desenhada, carecendo, contudo, de avaliação da sua implementação, caso contrário poderia ser um desenho de uma estrutura bem elaborada, mas inconsequente se não fosse apoiada por meios e capacidades das entidades e órgãos dos países ribeirinhos envolvidos, designadamente ao nível das alfândegas, das polícias e autoridades marítimas e de outras entidades. Outro perito manifestou o entendimento

de que numa situação volátil (como a que se vem registando no GoG), a mera existência de mecanismos desse tipo tem um efeito positivo em termos de estabilidade relativa. Foi veiculada, de igual modo, a opinião de que por não existir nenhuma estrutura mais credível, devia o *G7++ Friends of the Gulf of Guinea* ser dinamizado. Por fim, houve um entendimento, por parte de alguns peritos, que a AY era, apesar de tudo, uma estrutura relevante por desempenhar um papel único em termos de arcabouço formal de excelência na região.

6.6 Aplicação de medidas relativas ao emprego do IM no HoA no GoG

Neste subcapítulo pretendemos aquilatar até que ponto algumas medidas relacionadas com o emprego do IM no HoA podem ser aplicadas no GoG. Para tal identificámos determinadas medidas que assumiram um papel decisivo no controlo da pirataria no HoA e solicitámos ao nosso painel de participantes que se pronunciasse quanto à sua possível aplicação no GoG.

De entre as medidas em causa, constam as seguintes: empenhamento do poder militar no mar de um número mais elevado de organizações internacionais, em particular a NATO e a UE, para a realização de operações de segurança marítima fora das águas territoriais dos Estados ribeirinhos do GoG; definição de uma área de operações para atuação dos meios militares; estabelecimento de adequados mecanismos de coordenação de meios do poder militar no mar na área de operações definida; cooperação internacional efetiva no que respeita aos centros de coleta, fusão e partilha de informação relativa ao domínio marítimo; criação de corredores de segurança para trânsito de navios mercantes na região que, para serem efetivos, deviam dispor de adequados meios militares aeronavais de patrulha em permanência; criação de áreas de relato voluntário e de áreas de risco elevado de incidentes de pirataria na região do GoG, nas quais a navegação mercante devia incrementar as medidas defensivas pré-planeadas, por um lado, e, por outro, relatar, de imediato, a ocorrência de ataques, tentados ou concretizados, para os centros de coordenação marítima regionais; criação de um mecanismo de registo de navios mercantes em trânsito por áreas de risco elevado e subsequente avaliação do risco face a potenciais ataques de grupos de piratas; criação de um mecanismo de escolta, por navios militares, a navios civis de risco severo em trânsito pelos espaços marítimos do GoG; e estabelecimento de

um sistema de comando e controlo transversal a todos os atores, militares e civis, em terra e no mar, que possibilitasse a troca de informação, em tempo (quase) real, para que os comandantes das forças navais em operação na área pudessem tomar decisões sustentadas relativamente ao emprego de meios para ações de disrupção de ataques.

As questões 29 a 35 constituem o quinto (e último) tópico, intitulado iniciativas implementadas no HoA que podem ser aplicadas no GoG. O Quadro 24 indica as respostas dos especialistas a essas questões.

Questões		Respostas obtidas		
29	Qual a importância que atribui ao eventual empenhamento no GoG do instrumento militar de organizações internacionais, em particular da NATO e da UE, para a realização de operações de segurança marítima fora das águas territoriais dos Estados ribeirinhos como solução possível para mitigar o fenómeno da pirataria na região?	Opções	Peritos	%
		1. Muito pouco importante	0	
		2. Pouco importante	2	6%
		3. Medianamente importante	5	15%
		4. Importante	14	41%
		5. Muito importante	12	38%
30	Considera que é exequível o empenhamento do instrumento militar de organizações internacionais (designadamente da NATO e da UE) em operações de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria no GoG?	Opções	Peritos	%
		1. Sim	25	78%
		2. Não	7	22%
		3. Não sabe / não responde	0	
31	Que razões entende que podem inibir as organizações internacionais (em particular a NATO e a UE) de procederem ao lançamento de operações de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria no GoG?	Opções	Média	Desvio Padrão
		1. Indiferença das opiniões públicas dos seus Estados-membros	2,5	1,1
		2. Custo elevado das operações militares navais	2,7	1,1
		3. Oposição por parte do Brasil	4,4	0,8
		4. Existência de alternativas válidas à realização de operações de segurança marítima	3	1,3
		5. Assunto não ser prioritário para o CSNU	2	1,2
32	Em termos de probabilidade, em que período considera que o empenhamento no GoG do instrumento militar antes referido pode vir a ocorrer?	Opções	Média	Desvio Padrão
		1. Até 2025	2,1	1,2
		2. Entre 2025 e 2030	2,1	0,9
		3. Após 2030	2,5	1
		4. Difícilmente serão lançadas operações contra pirataria no GoG	1,5	1,1
33	Atentas as diferentes medidas implementadas pelo instrumento militar no HoA, quais considera que podem vir a ser aplicadas no GoG, mesmo sem o lançamento de operações militares contra pirataria?	Opções	Média	Desvio Padrão
		1. Criação de corredores de segurança para trânsito de navios civis	3,7	2,3
		2. Criação de áreas de relato voluntário para a navegação mercante	5,8	2,5
		3. Criação de escoltas de meios navais a navios mercantes	4,9	2,6
		4. Registo de navios em trânsito e <i>risk assesement</i> subsequente	4,4	2,2
		5. Mecanismos de coordenação dos meios aeronavais no mar	5	2,2
		6. Sistema de comando e controlo transversal a todos os atores	5,8	2,4
		7. Definição de uma área de operações para os meios militares	6,2	2,4
		8. Cooperação entre centros de fusão e disseminação da informação	4,7	2,4
		9. Criação de áreas de risco elevado de ataques de grupos de piratas	3,8	2,5
34	Em linha com o ocorrido no HoA, considera que é provável que venha a existir interesse de potências externas em destacarem meios do seu poder militar no mar para a região do GoG para lidarem com o fenómeno da pirataria em cumprimento de mandatos nacionais?	Opções	Peritos	%
		1. Muito pouco provável	1	3%
		2. Pouco provável	9	27%
		3. Provável	21	64%
		4. Muito provável	2	6%
35	Em que condições considera que potências externas, particularmente a China e a Rússia, poderão vir a lançar operações militares no GoG com mandatos nacionais?	Opções	Média	Desvio Padrão
		1. Colocação em causa do abastecimento de energia da região à China	3,2	1,7
		2. Colocação em causa do comércio marítimo internacional na região	3,7	1,7
		3. Crescimento de disputas geopolíticas entre potências globais na região	2,3	1,3
		4. Lançamento de uma operação de segurança marítima contra pirataria por parte da NATO	3,8	1,3
		5. Lançamento de uma operação de segurança marítima contra pirataria pela EU	4,5	1,3
		6. Assistir-se a uma tendência de militarização continuada da região	3,5	1,7

Quadro 24 – Respostas dos peritos às questões 29 a 35

Fonte: Elaboração própria

Na primeira questão deste tópico, os peritos foram confrontados com a importância que atribuíam ao eventual empenhamento no GoG do IM de organizações internacionais, em particular da NATO e da UE, para a realização de operações de segurança marítima, fora das águas territoriais dos Estados ribeirinhos, como solução possível para mitigar o fenómeno da pirataria na região. As escolhas centraram-se em duas opções principais: 41% entenderam que esse eventual empenhamento era “importante” e 38% consideraram mesmo que seria “muito importante”. Atenta a polarização em torno daquelas duas posições dominantes, importou ouvir de novo os peritos. A segunda ronda mostrou um reajustamento de opiniões que levou a que a opção “importante” lograsse ser agora escolhida por 54% dos peritos, ainda assim aquém do que seria desejável para atingir o patamar de padrão consensual. Diversos participantes sublinharam que o empenhamento do IM de organizações internacionais, como a NATO ou a UE, era importante, mas não obteria todos os resultados desejáveis, na medida em que deixaria de fora as águas onde se registavam incidentes em maior número (as águas territoriais dos Estados ribeirinhos). Houve quem tenha referido, todavia, que o poder militar no mar da UE e da NATO nas águas do GoG podia fazer a diferença e contribuir para um ambiente marítimo mais seguro na região. Outros peritos consideraram que face à ausência de condições da generalidade dos países ribeirinhos para patrulharem o alto mar, esse papel poderia perfeitamente ser desempenhado por outros atores externos com interesses na região. Nesta perspetiva, e tendo em consideração os relevantes recursos energéticos aí existentes e as rotas comerciais internacionais que cruzam a região, defenderam que tanto a UE como a NATO poderiam assumir um papel de relevância nesse âmbito.

Foi, no entanto, sublinhado por outros especialistas que caso viesse a ser equacionada uma situação extrema, por exemplo uma disrupção no acesso da China aos recursos energéticos da região de que necessita, fácil seria compreender que o clima de (relativa) paz (ainda assim, e apesar de tudo) que se vive na região, poderia ser desafiado, o que poderia suscitar, da parte das organizações internacionais referidas, a implementação de missões fora de área, numa tentativa de preservar, até onde fosse possível, o (pelo menos relativo) clima de diálogo existente. Houve quem justificasse a sua escolha referindo que um eventual empenhamento do IM de organizações

internacionais seria mesmo a única opção capaz de controlar a situação de insegurança que se vive no GoG. Finalmente, foi considerado que o emprego do IM das organizações internacionais em causa era uma opção importante, mas era necessário haver *buy-in* da região e dos países locais, sob pena de se colocarem expectativas desmedidas na comunidade internacional e em qualquer tipo de solução que viesse de fora.

Quando questionados os participantes sobre se consideravam que era exequível o empenhamento do IM de organizações internacionais (designadamente da NATO e da UE) em operações de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria no GoG, foi obtido um padrão de respostas consensual, com 78% a responderem “sim”.

Em relação às razões que no entender dos peritos podiam inibir as organizações internacionais (em particular a NATO e a UE) de procederem ao lançamento de operações de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria no GoG, a maioria referiu-se ao facto de o “assunto não ser prioritário para o CSNU”, logo seguido da “indiferença das opiniões públicas dos Estados-membros de ambas as organizações”. As opções menos valorizadas centraram-se na “oposição por parte do Brasil” e na “existência de alternativas válidas à realização de operações militares de segurança marítima na região”.

Foram os participantes, de seguida, questionados acerca do período, no futuro, em que consideravam que o empenhamento no GoG do IM de organizações internacionais poderia vir a ocorrer. Uma maioria significativa considerou que “difícilmente serão lançadas operações contra pirataria no GoG”. A opção “até 2025” foi a segunda mais seleccionada. Seguiram-se as opções “entre 2025 e 2030” e, finalmente, “após 2030”.

Na questão seguinte foi solicitado que os peritos se pronunciassem sobre que medidas implementadas pelo IM no HoA consideravam que podiam vir a ser aplicadas no GoG, mesmo sem o lançamento formal de operações militares (de segurança marítima) contra pirataria. A “criação de corredores de segurança para trânsito de navios civis” foi a opção mais seleccionada, logo seguida pela “criação de áreas de risco elevado de ataques de grupos de piratas”. A terceira opção mais escolhida foi o “registo de navios em trânsito e *risk assesment* subsequente”. As opções menos seleccionadas pelos especialistas foram a “definição de uma área de operações para os meios

militares”, a “criação de áreas de relato voluntário para a navegação mercante” e a “existência de um sistema de comando e controlo transversal a todos os atores”.

Tendo em consideração o ocorrido no HoA, a penúltima questão procurou auscultar a posição dos especialistas relativamente à probabilidade de vir a existir interesse de potências externas em destacarem meios do seu poder militar no mar para a região do GoG para lidarem com o fenómeno da pirataria, em cumprimento de mandatos nacionais. A maioria considerou “provável” que tal pudesse vir a ocorrer (64%). No entanto, 27% considerou que isso seria “pouco provável”. Foi, por conseguinte, necessária uma segunda ronda. Uma maioria muito significativa de peritos (82%) optou, desta vez, por referir ser “provável” que viesse a existir interesse de potências externas em destacarem meios do seu poder militar no mar para a região do GoG para lidarem com o fenómeno da pirataria. Essa será, por conseguinte, a resposta considerada para a presente questão.

Uma das justificações avançadas é que tendo diversos países do GoG riquezas naturais (petróleo, gás natural, minérios, para além de grande diversidade da fauna e da flora), era provável que a China viesse a reforçar, a prazo, a sua posição estratégica na região, não apenas pela (usual) via económica e financeira, mas também através de uma forte presença militar (naval). Na mesma linha, foi referido que uma intervenção é igualmente provável se vier a verificar-se uma disrupção no fornecimento de energia daquela região de que a China necessita.

É entendimento de alguns peritos que dada a evolução preocupante de algumas das ameaças existentes no ambiente marítimo na região do GoG, não é possível descartar um cenário futuro de um ataque de maiores proporções e/ou consequências. E se isso vier a acontecer e visar cidadãos estrangeiros e/ou tiver implicações económicas significativas para alguma potência externa, é perfeitamente possível a mobilização de meios do seu poder militar no mar para o GoG.

Será “provável”, afirmaram outros peritos, não só pela relevância para a economia global que representa o GoG, como pela eventual necessidade de potências externas terem de intervir na região para garantir a segurança dos seus interesses, sobretudo económicos, se vierem a ser colocados em causa. A partir do momento em

que as rotas marítimas e a segurança energética fiquem comprometidas é de esperar uma intervenção na região, sustentaram outros participantes.

Houve quem afiançasse que tal probabilidade poderá assumir contornos significativos no caso de existirem conflitos de interesses (ou ocorrências) que traduzam prejuízo relevante para algumas potências externas ou para países bem posicionados na esfera de influência do GoG. A segurança do comércio marítimo internacional terá cada vez mais peso para a estabilidade económica mundial pelo que a intervenção coordenada de potências exteriores à região tenderá a aumentar, ainda que em geometria variável.

Foi referido, de igual modo, que uma eventual futura participação internacional dependerá, sobretudo, da relevância financeira e do impacto mediático que o fenómeno da pirataria e assalto armado no mar contra navios no GoG possa vir a ter.

Alguns especialistas entendem que interesse e vontade (de potências externas intervirem na região) existe. Mas a probabilidade de tal vir a ocorrer é, de momento, condicionada por outras variáveis (ou prioridades) face a recursos/capacidades limitadas. Foi referido, em concreto, o exemplo da Noruega, que pese embora demonstre interesse em intervir na região é, não obstante, pouco provável que projete, pelo menos a curto/médio prazo, meios do seu poder militar no mar para o GoG, face a outras prioridades com que de momento se confronta (como a ameaça russa e a defesa dos interesses estratégicos próprios no Ártico). No entanto, pode perfeitamente desencadear, em qualquer momento, iniciativas para que outros atores o façam.

Finalmente, o *trigger* para a projeção de meios militares é, no entender de outros peritos, um emaranhado de interesses em que a pirataria é apenas um deles. Mas é muito provável que isso possa acontecer nos próximos 4 a 7 anos. No entanto, caso a UA apresente um pedido formal, com nível de ambição mais elevado, a outras organizações internacionais (como a UE e/ou a NATO), então sim, poderá ser muito provável o empenhamento de meios militares naquela região. A NATO, considerou um outro perito, muito dificilmente irá equacionar qualquer operação se não houver um pedido formal por parte da UA.

6.7 Resultados alcançados

Na 1ª ronda, em relação a perguntas relativas ao grau de ocorrência (probabilidade), de importância (prioridade) e a datas de realização de determinados eventos, em quatro delas (2, 13, 25 e 27) confirmou-se a inexistência de consenso, tal a acentuada dispersão de opiniões obtida, não tendo sido sequer necessário ouvir os participantes uma segunda vez. Não foi viável, por conseguinte, aquilatar a importância do envolvimento direto do TFG da Somália na intervenção do IM de Estados e de organizações internacionais para controlo do fenómeno da pirataria marítima (questão 2). Também não foi possível determinar a importância atribuída à realização de esforços diplomáticos em terra, através da realização de *key leader engagements* junto dos líderes locais (questão 13). Não se conseguiu avaliar, em termos genéricos, o envolvimento das mais relevantes organizações regionais africanas do GoG – CGG, MOWCA, CEEAC e CEDEAO – no processo de erradicação do fenómeno da pirataria/assalto armado no mar contra navios (questão 25). Finalmente, não foi possível avaliar a atuação conjunta dos mecanismos de controlo e coordenação marítima no GoG que constam na designada "Arquitetura de Yaoundé" (questão 27).

Em sete outras questões da mesma natureza (9, 15, 20, 22, 28, 29 e 34) houve necessidade de ouvir os especialistas em nova ronda, atento o facto de se ter verificado a ausência de um padrão consensual de respostas, em linha com os critérios definidos. As respostas das restantes oito questões com a mesma tipologia apresentaram um padrão consensual pelo que não foram consideradas para a segunda ronda.

Para as 16 perguntas em que foi pedida a graduação da importância dos fatores elencados (3, 6, 10, 11, 12, 16, 17, 18, 21, 23, 24, 26, 31, 32, 33 e 35), foi efetuado o respetivo ordenamento em função das respostas dos peritos, não tendo sido necessária uma segunda ronda.

Deste modo, no segundo questionário foi solicitado aos peritos que se pronunciassem apenas relativamente às questões 9, 15, 20, 22, 28, 29 e 34.

A questão 9 deixou de estar polarizada nesta nova ronda, uma vez que mais do dobro dos peritos considerou “importante” o envolvimento do poder militar no mar de diversos Estados (particularmente da China, Índia, Japão e Rússia) que atuaram no HoA

em cumprimento de mandatos nacionais. Relativamente à questão 15, os resultados obtidos permitiram concluir que o processo de securitização da pirataria/assalto armado no mar no GoG (ainda) não foi bem-sucedido. Na questão 20, os peritos consideraram “muito importante” o desenvolvimento de iniciativas de capacitação marítima das estruturas de segurança como meio para abordar as causas profundas do fenómeno no GoG. Em relação à questão 22, entenderam os especialistas que as medidas implementadas pelo IM no GoG tinham sido “pouco eficazes”. Relativamente à questão 28, a 2ª ronda não acrescentou nada de relevante, tendo permanecido significativamente polarizada nas duas posições dominantes da 1ª ronda. Atenta a substancial divergência de opiniões entendemos não ser necessária uma terceira ronda. Não foi possível, no entanto, concluir acerca da perceção da importância do G7++ *Friends of the Gulf of Guinea* no apoio à Arquitetura de Yaoundé. No que diz respeito à questão 29, também a 2ª ronda não evidenciou uma opção de resposta robusta e não nos pareceu que isso pudesse vir a ocorrer numa terceira ronda. Em todo o caso, é seguramente importante um eventual empenhamento do IM de organizações internacionais – NATO e UE – para a realização de operações de segurança marítima no GoG, como forma de travar o fenómeno da pirataria. Por fim, e em resposta à questão 34, os peritos consideraram que é provável que venha a existir, no futuro, interesse de potências externas em destacarem meios militares para a região do GoG para lidarem com o fenómeno da pirataria (à semelhança do ocorrido no HoA).

Do que antecede é perceptível que o processo de securitização da pirataria marítima somali foi bem-sucedido. Relativamente às razões que estiveram na origem da decisão da comunidade internacional de emprego do IM na região do HoA, relevam o impacto da pirataria no comércio marítimo internacional e na livre circulação da navegação a par da insegurança das tripulações dos navios civis em trânsito (ou em operação) na região. Por outro lado, a proximidade do Estreito de Bab el-Mandeb e a necessidade de afirmação tanto da NATO quanto da UE como organizações coprodutoras de segurança (marítima) tiveram influência decisiva no emprego do seu IM nos espaços marítimos do HoA. Em relação à origem do envolvimento de um elevado número de Estados, com meios destacados no HoA em cumprimento de mandatos nacionais, os peritos consideraram que a competição geopolítica em espaços

estratégicos, a segurança dos *maritime commons* e a projeção de segurança para lá das suas fronteiras, foram os fatores mais influentes. Por fim, o facto do CSNU ter emitido, em 2008, seis resoluções relativas à pirataria somali foi para o painel de especialistas um fator “muito importante”. Relativamente aos resultados alcançados pelo IM no HoA, a totalidade dos peritos considerou que o empenhamento da NATO, da UE e da CMF, foi determinante para o controlo da pirataria marítima somali e que a realização de operações militares de segurança marítima foi o fator que mais influenciou a redução drástica do número de incidentes no Corno de África a partir de 2013.

Em relação ao modelo de emprego do IM que tem vigorado no GoG, foi consensual que o processo de securitização da pirataria / assalto armado no mar no GoG está longe de estar sequer minimamente consolidado e que isso muito se tem ficado a dever à resistência dos Estados do GoG a missões militares internacionais na região, ao facto de as resoluções do CSNU para o GoG não terem sido emitidas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas e ao alheamento da NATO do flanco Sul do Atlântico. A maioria concordou, por outro lado, que abordar as causas profundas da pirataria / assalto armado no mar no GoG é a única forma que pode levar à erradicação do fenómeno, sendo muito importante o desenvolvimento de iniciativas de capacitação marítima dos países ribeirinhos.

Relativamente aos resultados do emprego do IM no GoG, uma larga maioria considerou que as medidas implementadas têm sido pouco eficazes. No entanto, a não realização de operações militares de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria marítima no GoG tem ficado a dever-se ao facto de um número significativo de ataques terem ocorrido em águas de jurisdição de vários Estados da região, à falta de vontade da generalidade dos Estados (de fora da região) atuarem no GoG e à inexistência de uma resolução do CSNU que possa legitimar esse tipo de intervenção.

Por fim, o painel de especialistas considerou ser exequível o empenhamento do IM de organizações internacionais (designadamente da NATO e da UE) em operações de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria no GoG e apontou as medidas implementadas pelo IM no HoA que entendiam que podiam vir a ser aplicadas no GoG (mesmo sem o lançamento formal de operações militares contra pirataria): a criação de corredores de segurança para trânsito de navios civis; a criação de áreas de

risco elevado; e o registo de navios em trânsito e *risk assesement* subsequente. Uma maioria de peritos considerou ser provável que potências externas venham a destacar meios do seu poder militar no mar para a região do GoG para lidarem com o fenómeno da pirataria. A Tabela 11 resume os resultados obtidos com a realização deste exercício.

O processo de securitização da pirataria somali foi bem-sucedido
O impacto da pirataria no comércio marítimo internacional, a livre circulação da navegação, a insegurança das tripulações e os sequestros de navios fretados pelo WFP foram as principais razões que estiveram na origem do emprego do IM no HoA
A proximidade do Estreito de Bab el-Mandeb foi um fator muito importante para a decisão de emprego do IM no HoA
A necessidade de afirmação da NATO e da UE como relevantes organizações coprodutoras de segurança (marítima) influenciou o emprego do seu IM no HoA
A competição geopolítica, a segurança dos <i>maritime commons</i> , a projeção de segurança além das fronteiras e a contribuição para a estabilidade regional são as principais razões que estiveram na origem do envolvimento de um elevado número de Estados com meios do seu poder militar no mar em cumprimento de mandatos nacionais
As seis resoluções do CSNU de 2008 e o subsequente empenhamento do IM da NATO, da UE e do CMF, a par do envolvimento do poder militar no mar de diversos Estados (particularmente da China, Índia, Japão e Rússia) que empenharam meios de forma autónoma, foram fatores determinantes para o controlo da pirataria marítima somali
A realização de operações militares de segurança marítima foi o fator que mais influenciou a redução drástica do número de incidentes de pirataria na região do Corno de África a partir de 2013
NSC, UKMTO e MSCHOA disponibilizaram apoio às operações militares e desenvolveram, em paralelo, ações concretas que influenciaram os resultados alcançados, destacando-se a criação de áreas de risco elevado de ataque de piratas, a realização do <i>risk assesement</i> dos navios civis em trânsito na região e a edificação de um sistema de aconselhamento da navegação mercante
A existência de mecanismos de coordenação dos meios militares, a criação de um corredor para trânsito de navios civis através do Golfo de Áden, o empenhamento de meios no mar territorial da Somália e a capacidade de causar disrupção de ataques de grupos piratas foram os fatores que mais contribuíram para a eficácia do emprego do IM no HoA
Os objetivos das ações de <i>key leader engagement</i> no HoA foram apenas parcialmente alcançados
O processo de securitização da pirataria/assalto armado no mar contra navios no GoG não foi bem-sucedido e as razões estão relacionadas com o facto dos decisores políticos não terem sido sensíveis a essa questão, a pirataria/assalto armado no GoG não se ter constituído como ameaça existencial e o movimento de securitização não ter levado devidamente a questão aos decisores
A perceção de insucesso no controlo do fenómeno da pirataria/assalto armado no mar no GoG está sobretudo relacionada com a resistência dos Estados ribeirinhos ao lançamento de operações militares na região
O comércio marítimo internacional da (e para a) região, a liberdade de navegação e os tripulantes dos navios mercantes foram os objetos de referência colocados em causa no GoG pela pirataria/assalto armado no mar
Abordar as causas profundas da pirataria/assalto armado no mar na região do GoG é a única forma que pode levar à erradicação do fenómeno
O desenvolvimento de iniciativas de capacitação marítima das estruturas de segurança dos países ribeirinhos é um fator muito importante e as iniciativas bilaterais de cooperação, os exercícios das séries <i>Saharan</i> e <i>Obangame Express</i> (do US AFRICOM) e as <i>Coordinated Maritime Presences</i> (da UE) são os programas em curso mais relevantes para a região do GoG
As medidas implementadas pelo IM no GoG até ao presente foram pouco eficazes e dificilmente irão alcançar a eficácia pretendida
Os ataques ocorrerem em águas de jurisdição de vários Estados, a falta de vontade da generalidade dos Estados em atuarem no GoG, a inexistência de qualquer resolução do CSNU que legitime a intervenção do IM e a pirataria no GoG não se constituir como uma ameaça à segurança internacional são as razões mais relevantes que estão na origem da ausência de operações de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria marítima no GoG
CEDEAO e CGG são as organizações regionais mais envolvidas na erradicação do fenómeno da pirataria/assalto armado no mar no GoG
É importante (e exequível) um empenhamento futuro de meios do poder militar no mar de organizações internacionais para a realização de operações de segurança marítima no GoG, como forma de travar o fenómeno da pirataria na região
As razões que podem inibir as organizações internacionais de procederem ao lançamento de operações de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria no GoG estão relacionadas com o assunto não ser prioritário para o CSNU, com a indiferença das opiniões públicas dos seus Estados-membros e com o custo elevado das operações militares navais
Mesmo sem o lançamento de operações militares contra pirataria no GoG, algumas das medidas implementadas pelo IM no HoA podem ser aplicadas ao GoG, destacando-se: a criação de corredores de segurança para trânsito de navios civis; a criação de áreas de risco elevado de ataques de piratas; o registo de navios em trânsito e <i>risk assesement</i> subsequente; a cooperação entre centros de fusão e disseminação da informação; e a criação de escoltas de meios navais a navios civis
É provável que venha a existir, no futuro, interesse de potências externas em destacarem meios do seu poder militar no mar para a região do GoG para lidarem com o fenómeno da pirataria, em cumprimento de mandatos nacionais, em particular se vier a verificar-se o crescimento de disputas geopolíticas entre potências globais, se for colocado em causa o abastecimento de energia à China e se vier a assistir-se a uma militarização continuada da região

Tabela 11 – Resumo dos resultados obtidos no exercício Delphi

Fonte: Elaboração própria

6.8 Síntese

Este capítulo pretendeu dar resposta à questão derivada 5, avaliando até onde as medidas implementadas no Corno de África podem ser aplicadas nos demais *hot spots* da pirataria marítima e do assalto armado no mar contra navios. O estudo foi delimitado à região que tem sido mais fustigada por este fenómeno nos últimos anos, o GoG, tendo sido utilizado o método Delphi.

Atento o facto da nossa análise se focar na dimensão securitária do problema, procurámos reunir diversos especialistas de diferentes origens, da política, da diplomacia, da instituição militar e da academia, para aquilatar em que medida podem as medidas implementadas no Corno de África ser aplicadas no GoG. Foi possível congregiar 33 especialistas das áreas em causa.

Atribuímos a este exercício o título “O instrumento militar no combate à pirataria marítima no Golfo da Guiné: que medidas implementadas no Corno de África podem ser aplicadas?”. Dividimos o questionário inicial em cinco tópicos. Cada um deles era constituído por 7 questões, totalizando 35. Foram conduzidas duas rondas através do envio de dois questionários aos participantes com o intuito de permitir alcançar respostas o mais consensuais possíveis às questões colocadas. No final, apenas persistiu a ausência de consenso em cinco delas, para as quais não foi possível obter respostas.

Os quatro primeiros tópicos abordaram o emprego do IM e a eficácia das medidas implementadas, tanto no HoA quanto no GoG. O quinto tópico foi direccionado para a identificação das iniciativas implementadas pelo IM no HoA que podem ser aplicadas no GoG.

Conforme mostra a tabela 11 supra, foi consensual entre o leque de especialistas que participaram neste exercício que mesmo sem o lançamento de operações militares contra pirataria no GoG, várias medidas implementadas pelo IM no HoA têm, de igual modo, aplicação plena no GoG.

Nestas circunstâncias, consideramos que neste capítulo foi dada resposta à questão derivada número cinco, uma vez que foi possível identificar medidas concretas adotadas pelo IM no Corno de África no controlo da pirataria marítima somali que podem vir a ser implementadas para controlo do fenómeno no Golfo da Guiné.

Conclusões

Um dos atributos principais do mar ao longo dos séculos tem sido a sua utilidade como meio essencial para o transporte marítimo. Por outro lado, sempre que existiu pirataria nas diferentes regiões do globo, o fenómeno esteve umbilicalmente ligado ao comércio marítimo.

A pirataria no Corno de África no dealbar do século XXI não fugiu, naturalmente, à regra. Assumiu particular destaque justamente por ter colocado em causa a liberdade de navegação naqueles espaços marítimos, o que condicionou (e afetou) o comércio marítimo internacional, levando, por exemplo, a que muitos navios em trânsito da Ásia para a Europa e para a América do Norte tivessem começado a utilizar a rota do Cabo da Boa Esperança, ao invés de optarem pelo trânsito através do Canal do Suez, o que conduziu a navegações bem mais longas, implicando um substancial aumento do custo dos fretes. Além disso, os prémios dos seguros dos navios e das cargas transportadas sofreram aumentos exorbitantes, pelo facto da região ter sido considerada, pelas seguradoras, como “zona de guerra”. Acresceram, ainda, as somas resultantes do pagamento de avultados resgates para a libertação de tripulantes raptados pelos piratas e os custos relacionados como o aumento da velocidade dos navios quando em trânsito em áreas de risco elevado e com o incremento de dispositivos de segurança passiva.

A liberdade de navegação é um fator crítico para a salvaguarda das necessidades das nações, das empresas e das pessoas em todo o mundo, devido aos elevados volumes de energia, de cereais, de metais, minerais e de produtos manufaturados que são transportados por mar. No caso concreto da energia, mais de metade da produção mundial de petróleo e produtos derivados são transportados por via marítima e os mercados internacionais dependem de rotas fiáveis (e seguras), pelo que qualquer interrupção (ou atraso significativo na entrega) pode levar à sua escassez nos mercados, com os subsequentes aumentos substanciais nos custos totais daqueles produtos. Importa, por conseguinte, que vigore uma boa ordem no mar que permita um ambiente marítimo seguro e a subsecutiva liberdade de navegação, que é essencial para que o comércio marítimo internacional se faça sem descontinuidade. A pirataria com origem na Somália pôs objetivamente em causa a liberdade de navegação nos espaços marítimos do Corno de África, nos primeiros anos deste século.

Mas os perigos associados à pirataria somali contemporânea, para além de complexos, eram também multifacetados, com vários níveis, sendo que, no mais baixo, estavam os ataques a navios mercantes que transportavam ajuda humanitária às populações da Somália (que dela estavam francamente necessitadas), o que teve impacto direto no seu modo de vida, privando-as de bens de primeira necessidade, fundamentais para a sua sobrevivência, pondo em causa, no limite, a sua própria existência. Ainda neste nível mais básico, os ataques dos grupos de piratas constituíam, outrossim, uma ameaça direta à vida e ao bem-estar dos tripulantes dos navios pirateados e dos demais marítimos que usavam o mar de forma lícita, em particular como meio de subsistência (entre os quais os pescadores).

Neste contexto, a grande questão que levou à apresentação do tema da nossa investigação diz respeito à evolução extremamente favorável sentida nos anos mais recentes, particularmente a partir de 2013, no controlo do fenómeno da pirataria e do assalto armado no mar no Corno de África, depois de anos em que aquela região foi fustigada por ataques sucessivos à navegação civil (mercante, de pesca e de recreio).

Partindo de uma observação participante, proporcionada pelo facto de termos tomado parte em uma das operações militares que em 2009 foi lançada nesta região – a operação *Allied Protector*, da NATO – o presente estudo focou-se no papel desempenhado pelo instrumento militar no controlo da pirataria somali.

Tratando-se de uma matéria que tem sido bastante abordada no âmbito académico das Relações Internacionais, circunstância facilmente comprovada pela miríade de trabalhos de investigação e artigos científicos produzidos, sobretudo já no presente século, temos o entendimento que o que veio conferir novidade (e acrescentar conhecimento) é o facto do nosso estudo se centrar no emprego do IM e no seu contributo no processo de estabilização da pirataria somali contemporânea – uma vez que a esmagadora maioria daqueles trabalhos se focou em atores diferentes e abordou outras dimensões que não a securitária – e na possibilidade de aplicação desse modelo em outras regiões onde o fenómeno existe.

Em termos de metodologia, esta investigação seguiu um raciocínio eminentemente dedutivo, em que partimos de uma realidade conhecida (o controlo efetivo exercido sobre a pirataria somali a partir de 2013), para atingir o particular (o

papel do IM nesse processo). Seguimos uma estratégia de investigação qualitativa, uma vez que almejámos alcançar um entendimento profundo e subjetivo do objeto de estudo, ainda que na aplicação do método Delphi, para respondermos à questão derivada número cinco, tenhamos conduzido análises quantitativas. O desenho de pesquisa que utilizámos foi o estudo de caso, uma vez que pretendemos descrever de forma rigorosa a unidade de observação – a ação do IM no controlo do fenómeno da pirataria marítima com origem na Somália.

Definimos como objeto de estudo a segurança marítima no Corno de África e procedemos à sua delimitação – nas dimensões tempo, espaço e conteúdo – nos seguintes termos: cingimo-nos ao período entre 2008 e 2016; focámo-nos nos espaços marítimos do Corno de África; e centrámo-nos no papel desempenhado pelo IM.

Na formulação do problema de investigação, estabelecemos a nossa questão central: que dinâmicas foram implementadas pelo IM na região do Corno de África no controlo de atos de pirataria e assalto armado no mar contra navios e de que forma podem ser aplicadas em outras regiões onde semelhante fenómeno existe?

A questão central foi decomposta nas seguintes questões derivadas: em que medida as diligências efetuadas pela indústria marítima e agências internacionais contribuíram para a securitização da pirataria na região do Corno de África; qual o resultado das ações desenvolvidas pelas organizações internacionais no combate à pirataria na região do Corno de África; de que forma as iniciativas dos centros de coleta, fusão e partilha de informação influenciaram o fenómeno da pirataria no Corno de África; qual o contributo dos mecanismos de cooperação e capacitação internacionais implementados na região do Corno de África no controlo do fenómeno da pirataria; até onde o modelo de emprego do IM na região do Corno de África pode ser implementado em outras regiões onde o fenómeno da pirataria existe.

Em termos de percurso metodológico, dividimos o estudo na introdução, em seis capítulos e nas conclusões. O primeiro capítulo apresentou o enquadramento teórico e conceptual da investigação – com os conceitos estruturantes, compostos pela segurança (e a sua dimensão marítima), a pirataria e o instrumento militar – e os capítulos seguintes destinaram-se a responder a cada uma das questões derivadas definidas.

No primeiro capítulo começamos por abordar o conceito chave da nossa investigação, a segurança (e a sua dimensão marítima). Focámo-nos na nova visão que emergiu no pós-Guerra Fria, representada pela corrente que é defensora do alargamento do conceito de segurança a campos além dos tradicionais político e militar. Utilizámos a teoria da Escola de Copenhaga por entendermos que era a que melhor se ajustava ao nosso tema, uma vez que não apenas defende o alargamento do conceito de segurança a outros setores além do político e do militar, como ainda amplia a definição de atores para lá dos Estados e prevê a existência de novas ameaças.

A Escola de Copenhaga foi responsável pela formulação da teoria da securitização que os seus autores definiram como sendo um 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). Essa questão é apresentada como uma ameaça existencial, exigindo medidas de emergência e justificando ações fora dos limites normais do procedimento político. A característica distintiva da securitização é, pois, a existência de uma retórica específica que permite encontrar agentes de segurança em outros setores que não apenas o político-militar. No discurso de segurança, a questão apresentada é dramatizada, o que leva a que assuma prioridade absoluta e permite que o agente (que a apresenta) reivindique a necessidade (e o direito) de tratá-la por meios extraordinários (que de outro modo não usaria). O processo de securitização manifesta-se no ato de fala, sendo que, em termos gerais, a ideia desta teoria é que algumas afirmações têm um alcance superior à simples descrição de uma determinada realidade. Nestas circunstâncias, a pirataria somali contemporânea assumiu contornos de ameaça existencial, por via de atos de fala de inúmeros atores – de estruturas da indústria marítima, de associações e organizações internacionais e de sindicatos de marítimos – o que levou a comunidade internacional a reagir e decidir empregar o IM como medida de exceção para lhe fazer face.

De seguida, o nosso foco foi a segurança marítima que é um conceito que remete para as ameaças no domínio marítimo e para a forma como devem ser abordadas as questões que lhe estão associadas. O conceito pode decompôr-se em duas partes distintas, com significados diferentes. Por um lado, existe a *maritime safety* que diz respeito à combinação de medidas preventivas e respostas destinadas a proteger o

domínio marítimo contra os efeitos de perigos acidentais ou naturais. Por outro lado, há a *maritime security*, que pode ser entendida como um conjunto de medidas preventivas e respostas para proteção do domínio marítimo contra ameaças e atos ilegais intencionais. O nosso estudo focou-se nesta última vertente – *maritime security* – que, em regra, envolve entidades que procuram preservar a liberdade de navegação, facilitar e defender o comércio marítimo internacional e manter uma boa governança do mar.

Abordámos, de seguida, a pirataria somali que se constituiu como a maior ameaça à segurança marítima na região do Corno de África nos primeiros anos do presente século. O impacto que resultou daquela atividade estendeu-se por uma vasta região, desde Omã, no extremo Noroeste do Mar Árábico, até ao Norte de Moçambique. O fenómeno teve um impacto francamente negativo nos principais setores das economias da região – principalmente no turismo e na pesca – e no comércio marítimo internacional, em geral – salientando-se, por exemplo, que os prémios de seguros quadruplicaram para os navios mercantes em trânsito naquela região, nos anos mais críticos. Mas o impacto mais significativo registou-se ao nível da segurança humana. Apenas entre dezembro de 2008 a dezembro de 2010, os diferentes grupos de piratas somalis raptaram 1900 pessoas e sequestraram 105 navios, sendo que o período médio de detenção se cifrou em 120 dias, e os ataques a navios mercantes fretados pelo WFP levaram mesmo à interrupção da ajuda alimentar de emergência às populações somalis deslocadas, o que pôs em causa a sua sobrevivência. Finalmente, os efeitos negativos da pirataria fizeram-se sentir no aumento gradual de atividades ilegais com ela relacionadas, em particular a lavagem de dinheiro, a desestabilização do setor imobiliário na Somália e tráficos de armas, de drogas e de migrantes em toda a região.

A abertura da agenda dos estudos de segurança no pós-Guerra Fria trouxe apenas 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 que analisámos 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.

No segundo capítulo revisitámos os antecedentes que resultaram na securitização da pirataria somali contemporânea e identificámos 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, a WSC 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 diversos, de participações em inúmeras conferências internacionais que ocorreram ao longo dos primeiros anos do corrente século 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.

Consideramos, assim, que foi dada resposta à questão derivada número um, dado que mostrámos que as diligências efetuadas por diversas estruturas da comunidade marítima e por agências internacionais proeminentes foram decisivas para a securitização, bem-sucedida, da pirataria marítima somali.

No terceiro capítulo analisámos as missões conduzidas pelo IM nos espaços marítimos do Corno de África a partir do final de 2008. Focámo-nos, em concreto, em três organizações internacionais de relevo – a NATO, a UE e a CMF – e nos 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 – e que eram a defesa coletiva, a gestão de crises e a segurança cooperativa. 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 das primeiras organizações internacionais 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 NATO 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 ajudar os Estados, a seu pedido, a desenvolverem as suas próprias capacidades para combater o fenómeno da pirataria com origem na Somália.

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, a UE 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. 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 das três organizações internacionais objeto de estudo – 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 interrupção 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 tinha permitido a partilha de informação operacional relevante para o sucesso das diferentes operações e a coordenação adequada dos meios aeronavais, no mar, para fazer face aos constrangimentos identificados, sobretudo os relacionados com a enorme extensão da AOO.

Entendemos, assim, que respondemos à questão derivada número dois, uma vez que foi possível evidenciarmos o resultado das ações concretas que o poder militar no mar das organizações internacionais objeto do presente estudo tomou para combater a pirataria somali contemporânea.

No quarto capítulo analisámos as iniciativas de proteção da navegação mercante, com foco nas diversas medidas implementadas para fazer face a possíveis ataques de piratas, quando em trânsito por áreas 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. Desde essa altura que 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 os 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 contato 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 interrupções 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 possam vir a ser 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 contato 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 Árábico.

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 interrupção 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 subseqüentes decisões de emprego dos meios, com os resultados significativos alcançados até 2014, aos quais já antes nos referimos. Em relação ao segundo, 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 ataque piratas nos espaços marítimos do Corno de África, em resultado da adoção correta das medidas previstas nas *Best Management Practices*.

Consideramos, deste modo, que foi dada resposta à questão derivada número três, uma vez que mostrámos que as iniciativas de proteção da navegação mercante foram determinantes para a diminuição do número de ataques concretizados de pirataria marítima na região do Corno de África.

No quinto capítulo abordámos 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 subseqüente 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 entre atividades relacionadas com a cooperação militar e partilha de informação, questões legais, ligação com a indústria marítima, esforços diplomáticos e informação pública, até 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 Código de Conduta do Djibuti. 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 Djibuti.

O 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 várias 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 pirataria no mar.

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* (EUTM-S) e representou a primeira vez que a PCSD foi usada para fornecer treino militar básico direto. Os pilares em que assentou a sua ação foram o aconselhamento, a orientação e o treino. Destinavam-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 to Somalia* (inicialmente designada EUCAP Nestor), uma missão civil, destinada a operar em cinco Estados da região: Djibuti, Quênia, 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 deslocizada do Djibuti 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.

Entendemos, assim, que foi dada a resposta à questão derivada número quatro, tendo sido possível identificar as diferentes iniciativas tomadas pelos mecanismos de cooperação e capacitação internacionais objeto do presente estudo e o seu contributo para o controlo da pirataria somali contemporânea.

No sexto – e último – capítulo, procedemos à avaliação do alcance das medidas implementadas no Corno de África em outros *hot spots* da pirataria marítima contemporânea. Optámos pela utilização da análise prospetiva – através do método Delphi. No exercício realizado participaram 33 especialistas de áreas distintas – política, diplomática, militar e académica – e procedemos à sua delimitação à região que tem sido, nos últimos anos, mais fustigada por este fenómeno, o Golfo da Guiné.

A questão fundamental centrava-se no facto de o modelo de empenhamento do IM no Golfo da Guiné ter vindo a apresentar, ao longo dos últimos anos, baixa eficácia, em claro contraste com o sucedido no Corno de África, em que o seu emprego foi eficaz. O problema identificado foi desdobrado em cinco tópicos – emprego do instrumento militar no Corno de África, eficácia das medidas implementadas no Corno de África, emprego do instrumento militar no Golfo da Guiné, eficácia das medidas implementadas no Golfo da Guiné e iniciativas implementadas no Corno de África que podem ser

aplicadas no Golfo da Guiné – com base nos quais elaborámos o primeiro questionário, com sete perguntas em cada um deles, totalizando 35 questões.

Conduzimos duas rondas, tendo submetido dois questionários distintos aos participantes. A primeira decorreu entre 30 de abril a 28 de maio de 2021. Em nove das 35 perguntas que compunham o questionário inicial, e de acordo com os critérios que definimos, foi necessário ouvir os peritos uma segunda vez. Dos 33 peritos que participaram no primeiro questionário, 30 responderam ao segundo. Esta nova ronda decorreu entre 11 de junho e 7 de julho de 2021. Não houve necessidade de realizar uma terceira ronda, face aos resultados alcançados na segunda.

Em função das respostas dos participantes, foi possível concluir que o processo de securitização da pirataria somali foi bem-sucedido e o seu impacto no comércio marítimo internacional, na liberdade de navegação, na insegurança das tripulações e nos sequestros de navios fretados pelo WFP foram as principais razões que estiveram na origem do emprego do IM no HoA. A proximidade do Estreito de Bab el-Mandeb e a necessidade de afirmação da NATO e da UE como relevantes organizações coprodutoras de segurança influenciaram, de igual modo, a decisão política de lançamento de operações de segurança marítima no HoA, sendo que estas operações foram o que, no entender dos especialistas, mais afetou a redução drástica do número de incidentes de pirataria naquela região a partir de 2013. A existência de mecanismos de coordenação dos meios militares, a criação de um corredor para trânsito de navios civis através do Golfo de Áden, o empenhamento de meios militares no mar territorial da Somália e a capacidade de causar disrupção de ataques de grupos piratas foram os fatores que mais contribuíram para a eficácia do emprego do IM no HoA.

Já o processo de securitização da pirataria/assalto armado no mar contra navios no GoG não foi, na opinião dos participantes, até ao momento, bem-sucedido e as razões estão sobretudo relacionadas com o facto de os decisores políticos não terem sido sensíveis à questão apresentada e a pirataria/assalto armado não se ter constituído como ameaça existencial naquela região. Os especialistas consideraram que as medidas implementadas pelo IM no GoG têm sido pouco eficazes e dificilmente irão alcançar a eficácia pretendida, ainda que as diligências em curso tendentes à capacitação marítima

das estruturas de segurança dos países ribeirinhos e as iniciativas bilaterais de cooperação sejam fatores muito importantes para fazer face ao fenómeno.

Os especialistas consideraram, ainda, importante (e até exequível) um eventual empenhamento de meios do poder militar no mar de organizações internacionais para a realização de operações de segurança marítima no GoG como forma de travar o fenómeno da pirataria na região, ainda que identifiquem razões que podem inibir as organizações internacionais de procederem ao lançamento de operações vocacionadas para o combate a tal fenómeno, designadamente, o assunto não ser prioritário para o CSNU, a indiferença generalizada das opiniões públicas dos seus Estados-membros e o custo elevado das operações militares navais.

Entenderam os participantes, no entanto, que mesmo sem o lançamento de operações militares contra pirataria no GoG, algumas das medidas implementadas pelo IM no HoA podem ser ali aplicadas, destacando-se a criação de corredores de segurança para trânsito de navios civis, a definição de áreas de risco elevado de ataques de piratas, o registo de navios em trânsito pela região e a elaboração do *risk assesement* subsequente, a cooperação entre centros de coleta, fusão e partilha da informação e a realização de escoltas de meios militares a navios civis de risco elevado.

Consideramos, deste modo, ter sido dada resposta à questão derivada número cinco, por ter sido possível identificar medidas concretas postas em prática no Corno de África, relacionadas com o emprego do instrumento militar para conter o fenómeno da pirataria marítima, que são passíveis de aplicação na região do Golfo da Guiné.

Nestas circunstâncias – e atento o facto de termos respondido a todas as questões derivadas identificadas –, podemos assumir que foi dada resposta à questão central que baliza o nosso estudo, uma vez que em função de um processo de securitização da pirataria com origem na Somália bem-sucedido, foi possível empregar o instrumento militar, 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 perceptível 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.

Finalmente, em função de uma análise prospetiva levada a cabo – e cujo instrumento de trabalho utilizado foi o método Delphi – concluímos, ainda, que várias das medidas implementadas pelo instrumento militar no Corno de África podem mesmo vir a ser utilizadas na região do GoG.

Julgamos, assim, ter defendido a nossa tese, pois entendemos ter demonstrado que o instrumento militar se revelou fundamental no controlo da pirataria somali contemporânea, por um lado, e que, por outro, é possível a aplicação, no Golfo da Guiné, de práticas utilizadas, com sucesso, no Corno de África, mesmo que não exista uma decisão formal de organizações internacionais procederem ao lançamento de operações de segurança marítima naquela região.

Consideramos, por fim, que este estudo contribui para o incremento do conhecimento sobre a segurança marítima na região do Corno de África, no presente século, pela transformação em conhecimento científico do conhecimento empírico existente, em particular o que se relaciona com o instrumento militar e o seu modelo de emprego em operações de segurança marítima (contra pirataria) naquela região, mas, também, o que diz respeito ao papel desempenhado pela ONU, IMO, centros de coleta, fusão e partilha de informação (tanto de âmbito global quanto regional, designadamente, o IMB/PRC, o NSC, o UKMTO e o MSCHOA) e mecanismos de cooperação e capacitação internacionais (CGPCS, DCoC, EUTM-S e EUCAP Nestor).

Bibliografia

Livros

Balzacq, T., 2010. A theory of securitization: origins, core assumptions. Em: T. Balzacq, ed. *Securitization Theory. How security problems emerge and dissolve*. London: Routledge, pp. 1-30.

Booth, K., 2007. *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

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. d., 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc..

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*. Paris: EU Institute for Security Studies, pp. 41-45.

Corbett, J. S., 1918. *Some Principles of Maritime Strategy*. London: Longmans, Green and CO..

Freire, M. R., 2015. A escola de Copenhaga em perspectiva. Em: *Segurança, Liberdade e Política*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 33-42.

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*. Paris: EU Institute for Security Studies, pp. 71-77.

Germond, B., 2015b. *The Maritime Dimension of European Security. Seapower and the European Union*. Hampshire: Palgrave Mcmillian.

Gosse, P., 1932. *The History of Piracy*. New York: Longmans, Green and Co..

Houben, M., 2014. Operational coordination of naval operations and capacity building. Em: T. Tardy, ed. *Fighting piracy off the coast of Somalia: lessons learned from the Contact Group*. Paris: EU Institute for Security Studies, pp. 28-34.

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*. Paris: EU Institute for Security Studies, pp. 18-27.

Klein, N., 2011. *Maritime Security and The Law of The Sea*. New York: Oxford 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.

Krause, K. & Williams, M. C., 2007. Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods. Em: B. B. a. L. Hansen, ed. *International Security. Volume III - Widening Security*. London: SAGE Publications Ltd, pp. 135-165.

Leal, C. M., 2011. *Magrebe, islamismo e a relação energética de Portugal*. 1ª ed. Parede: Tribuna da História - Edição de Livros e Revistas, Unipessoal Lda..

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*. Paris: EU Institute for Security Studies, pp. 35-40.

Mack, J., 2011. *The sea: a cultural history*. London: Reaktion Books Ltd.

Mahan, A. T., 1987. *The Influence of Sea Power Upon History, 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*. Paris: EU Institute for Security Studies, pp. 55-62.

Mcsweeney, B., 2004. *Security, Identity and Interests. A Sociology of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Missiroli, A. & Popowski, M., 2014. Foreword. Em: T. Tardy, ed. *Fighting piracy off the coast of Somalia: lessons learned from the Contact Group*. Paris: EU Institute for Security Studies, pp. 3-4.

Nye, J., 2000. *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História*. 3ª ed. Lisboa: Gradiva Publicações, S.A..

Oliveira, G. C., 2015. Securitização da violência privada no mar: a construção da pirataria somali como problema de segurança internacional. Em: *Segurança, Liberdade e Política*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 107-139.

Paige, R., 2013. The European Union as a Counter-Piracy Actor. Em: P. Lewis, ed. *Mapping Counter Piracy Actors*. Bristol: e-International Relations, pp. 9-17.

Ribeiro, F. & Rodrigues, T., 2019. A Place for Foresight in a VUCA World. Em: T. R. e. A. Inácio, ed. *Security at a Crossroad. New Tools for New Challenges*. New York: Nova Science Publishers, Inc., pp. 123-143.

Santos, L. A. et al., 2016. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: Fronteira do Caos Editores.

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 University Press.

Swarttouw, H. & Hopkins, D. L., 2014. The Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia : genesis, rationale and objectives. Em: T. Tardy, ed. *Fighting piracy off the coast of Somalia: lessons learned from the Contact Group*. Paris: EU Institute for Security Studies, pp. 11-17.

Tardy, T., 2014. Introduction. Em: T. Tardy, ed. *Fighting piracy off the coast of Somalia: lessons learned from the Contact Group*. Paris: EU Institute for Security Studies, pp. 7-10.

Till, G., 1984. *Maritime Strategy and the Nuclear Age*. Second ed. London: MACMILLAN ACADEMIC AND PROFESSIONAL LTD.

Till, G., 2009. *Seapower. A Guide for the Twenty-First Century*. Second ed. New York: Routledge.

Waltz, K. N., 1979. *Theory of International Politics*. Berkeley(California): Addison-Wesley Publishing Company.

Williams, P. D., 2008. *Security Studies: An Introduction*. Oxford: Routledge.

Artigos

Balzacq, T., 2005. The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. *European Journal of International Relations*, pp. 171-201.

Balzacq, T., Léonard, S. & Ruzicka, J., 2016. 'Securitization' revisited: theory and cases. *International Relations Vol. 30(4)*, pp. 494-531.

Baruah, D. M., 2013. NATO. Em: P. Lewis, ed. *Mapping Counter Piracy Actors*. Bristol: e-International Relations, pp. 19-27.

Baldwin, D. A., 1997. The concept of security. *Review of International Studies* 23, pp. 5-26.

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, nº 95, September 2013*, pp. 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*. Paris: EU Institute for Security Studies, pp. 78-85.

Bueger, C., 2015. What is maritime security?. *Marine Policy* 53, pp. 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*, pp. 1293-1311.

Feldt, L., Roell, P. & Thiele, R., 2013. Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach. *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*, abril, pp. 1-25.

Fukuda-Parr, S. & Messineo, C., 2012. Human Security: A critical review of the literature. *Center for Research on Peace and Development, working paper nº 11*.

Galtung, J., 1969. Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, vol. 6. Nº 3, pp. 167-191.

Germond, B., 2015a. The geopolitical dimension of maritime security. *Marine Policy* 54, pp. 137-142.

Gilpin, R., 2009. Counting the Costs of Somali Piracy. *Center for Sustainable Economies. United States Institute of Peace. Working paper*.

Gómez, F. I. & Navarro, M. Á. E., 2013. Analysis of the somali pirate attacks in the Indian Ocean (2005-2011): evolution and modus operandi. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, Nº1*, Miguel Ángel Esteban Navarro Fernando Ibáñez Gómez, pp. 216-242.

Helly, D., 2009. EU NAVFOR Somalia. *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, pp. 391-402.

Huysmans, J., 1998. Revisiting Copenhagen: Or, On the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe. *European Journal of International Relations* 1998 4, pp. 479-505.

Kaldor, M., Martin, M. & Selchow, S., 2007. Human Security: A New Strategic Narrative for Europe. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)*, Vol. 83, No.2, pp. 273-288.

Kolodziej, E. A., 2005. *Security and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kraska, J. & Wilson, B., 2009. Combating pirates of the Gulf of Aden: The Djibouti Code and the Somali Coast Guard. *Ocean & Coastal Management*, pp. 1-5.

Lennox, P., 2008. *Contemporary Piracy off the Horn of Africa*. Calgary: Centre for Military and Strategic Studies - University of Calgary.

Lucas, E. R., 2013. Somalia's "Pirate cycle": The Three Phases of Somali Piracy. *Journal of Strategic Security*, volume 6, Nº 1, article 8, pp. 55-63.

McDonald, M., 2008. Securitization and the Construction of Security. *European Journal of International Relations*, pp. 563-587.

Mcsweeney, B., 1996. Identity and security: Buzan and the Copenhagen school. *Review of International Studies*, 22, pp. 81-93.

Mohamed, S. & Elmi, A., 2016. *The Role of the GCC Countries in Ending Piracy in the Horn of Africa*. Doha: Arab Center for Research and Policy Studies.

Popescu, A. I. C., 2016. Control of Key Maritime Straits - China's Global Strategic Objective. *Supplement Geostrategic Pulse*, issue nº 225, 20 novembro, pp. 3-22.

Puchala, D. J., 2005. Of Pirates and Terrorists: What Experience and History Teach. *Contemporary Security Policy*, Vol. 26, Nº1, pp. 1-24.

Riddervolt, M., 2011. Finally flexing its muscles? Atalanta – The European Union's naval military operation against piracy. *European Security* Vol. 20, No. 3,, pp. 385-404.

Rothschild, E., 2007. What is Security?. Em: B. B. a. L. Hensen, ed. *International Security. Volume III - Widening Security*. London: SAGE Publications Ltd, pp. 1-34.

Silva, J. F., 2017. Os mares como espaços económicos e de segurança. Em: *Espaços económicos e espaços de segurança*. Lisboa: Observare - Observatório de Relações Exteriores. UAL, pp. 199-225.

Till, G., 1994. Maritime strategy and the twenty-first century, 17:1. *Journal of Strategic Studies*, pp. 176-199.

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*, pp. 65-99.

Wæver, O., 1995. Securitization and desecuritization. Em: *On Security*. Nova Iorque: Columbia University Press.

Williams, P. D. & Ali, H. Y., 2020. The European Union Training Mission in Somalia: An Assessment. *SIPRI background paper*, Dezembro.

Publicações

Adetunji, J., 2009. *Hijacked Saudi oil tanker Sirius Star on the move*. [Online] Available at: <https://www.theguardian.com/world/2009/jan/09/somalia-pirates-supertanker-ransom> [Acedido em 6 abril 2020].

Aljamra, H., 2019. *Bab-El-Mandeb, Gateway to the Red Sea: the World's Most Dangerous Strait*. [Online] Available at: <https://insidearabia.com/bab-el-mandeb-gateway-to-the-red-sea-the-worlds-most-dangerous-strait/> [Acedido em 30 agosto 2020].

BBC, 2002. *Somali pirates 'demand \$1m for ship'*. [Online] Available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/2187862.stm> [Acedido em 21 março 2020].

BBC, 2005a. *Somali aid suspended after hijack*. [Online] Available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4649825.stm> [Acedido em 21 março 2020].

BBC, 2005b. *Somalia's dangerous waters*. [Online] Available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4283396.stm> [Acedido em 21 março 2020].

BBC, 2005c. *Cruise ship repels Somali pirates*. [Online]
Available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4409662.stm>
[Acedido em 20 março 2020].

BBC, 2008. *Somali pirates living the high life*. [Online]
Available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7650415.stm>
[Acedido em 25 abril 2020].

BBC, 2009. *Somali pirates 'free arms ship'*. [Online]
Available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7871510.stm>
[Acedido em 25 abril 2020].

Booth, R., 2005. *Seamen call for UN piracy taskforce*. [Online]
Available at: <https://www.theguardian.com/uk/2005/nov/07/world.travelnews>
[Acedido em 20 março 2020].

Bowcott, O., 2003. *Send warships to fight pirates, urges union*. [Online]
Available at: <https://www.theguardian.com/world/2003/jun/23/military.uk>
[Acedido em 21 março 2020].

Der Spiegel, 2009. *Terror on the High Seas: Somali Pirates Form Unholy Alliance with Islamists*. [Online]
Available at: <https://www.spiegel.de/international/world/terror-on-the-high-seas-somali-pirates-form-unholy-alliance-with-islamists-a-620027.html>
[Acedido em 17 abril 2020].

Jones, S. & McGreal, C., 2009. *Somali pirates release Ukrainian arms ship*. [Online]
Available at: <https://www.theguardian.com/world/2009/feb/05/somali-pirates-free-military-ship>
[Acedido em 6 abril 2020].

McKenzie, D., 2008. *No way to stop us, pirate leader says*. [Online]
Available at:
<http://edition.cnn.com/2008/WORLD/africa/12/01/pirate.interview/index.html>
[Acedido em 10 setembro 2020].

NATO Chronicles - Horn of Africa: The Pirate Menace. 2010. [Filme] Realizado por NATO. Belgium: NATO TV.

Reuters, 2008. *France, US, UK draft Somalia piracy resolution*. [Online]
Available at: <https://www.reuters.com/article/idUSN22343947>
[Acedido em 20 janeiro 2021].

Organizações

AR, 1997. *Resolução da Assembleia da República nº 60-B/97*. Lisboa: Diário da República nº 238/1997, Série I-A, de 14 de outubro.

CMF, 2018. *Combined Maritime Forces - Overview*. [Online]
Available at: https://combinedmaritimeforces.com/wp-content/uploads/2018/08/20180806-cmf-overview-trifold_update_final.pdf
[Acedido em 6 junho 2018].

CMF, 2020. *Combined Maritime Forces*. [Online]
Available at: <https://combinedmaritimeforces.com/>
[Acedido em 30 Maio 2020].

CMF, 2021. *Maritime Security Transit Corridor*. [Online]
Available at: <https://combinedmaritimeforces.com/maritime-security-transit-corridor-mstc/>
[Acedido em 21 janeiro 2021].

Council of the European Union, 2008a. *Joint Action 2008/749/CFSP*. Brussels: Official Journal of The European Union L 252/39.

Council of the European Union, 2008b. *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, 2011b. *3124th Foreign Affairs Council meeting - Council conclusions on the Horn of Africa*, Brussels: s.n.

Council of the European Union, 2012a. *Council Conclusions on the Activation of the Operations Centre for the Horn of Africa*. Brussels: s.n.

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, 2014a. *European Union Maritime Security Strategy*. [Online]
Available at:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>
[Acedido em 13 maio 2020].

Council of the European Union, 2014b. *Joint Action 2014/827/CFSP*. Brussels: Official Journal of The European Union L 335/19.

ECDPM, 2014. *European Centre for Development Policy Management*. [Online] Available at: http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eunavfor-somalia/pdf/factsheet_eunavfor_en.pdf
[Acedido em 2 dezembro 2018].

EEAS, 2012. *EU Maritime Security Operations (MSO) Concept*. [Online] Available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8592-2012-INIT/EN/PDF>
[Acedido em 30 maio 2020].

EEAS, 2018a. *The Common Security and Defence Policy (CSDP)*. [Online] Available at: https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/431/common-security-and-defence-policy-csdp_en
[Acedido em 11 novembro 2018].

EEAS, 2018b. *European Union Naval Force Atalanta*. [Online] Available at: http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eunavfor-somalia/pdf/factsheet_eunavfor_en.pdf
[Acedido em 12 novembro 2018].

EEAS, 2020. *European Union Naval Force Atalanta*. [Online] Available at: <https://eunavfor.eu/mission/>
[Acedido em 12 maio 2020].

EU NAVAL Force - Somalia, 2020. *KEY FACTS AND FIGURES*. [Online] Available at: <https://eunavfor.eu/key-facts-and-figures/>
[Acedido em 29 dezembro 2020].

EU, 2018. *Critical Maritime Routes*. [Online] Available at: <https://criticalmaritimeroutes.eu/mission/>
[Acedido em 5 novembro 2018].

EUCAP Nestor, 2014a. *EUCAP Nestor - Fact Sheet updated fev 2014*. [Online] Available at: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede010414factsheeteucapnestor/_sede010414factsheeteucapnestor_en.pdf
[Acedido em 6 Maio 2021].

EUCAP Nestor, 2014b. *EUCAP Nestor - Fact Sheet updated out 2014*. [Online]
Available at: https://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/documents/factsheet_eucap_nestor_en.pdf
[Acedido em 6 Maio 2021].

EUCAP, 2018. *European Union Capacity Building Mission*. [Online]
Available at: <https://www.eucap-som.eu/fact-sheet/>
[Acedido em 30 outubro 2018].

EUMSS, 2021. *EU Maritime Security Strategy - Factsheet: Horn of Africa-Red Sea*. [Online]
Available at: https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/eumss-factsheet-hoared-sea_en.pdf
[Acedido em 15 dezembro 2020].

EUNAVFOR, 2011. *BMP 4 - Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy*. [Online]
Available at: https://eunavfor.eu/wp-content/uploads/2013/01/bmp4-low-res_sept_5_20111.pdf
[Acedido em 26 Março 2021].

EUTM, 2018. *European Union Military Training Mission*. [Online]
Available at: <https://www.eutm-somalia.eu/documents/>
[Acedido em 30 outubro 2018].

EUTM, 2019. *European Union Training Mission - Somalia*. [Online]
Available at: https://www.eutm-somalia.eu/wp-content/uploads/2019/08/FACTSHEET-2019_G.B.-DE-SIO.pdf
[Acedido em 12 novembro 2020].

IMO, 1981. *Resolution A.504(XII)*. 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 suppression of acts of piracy and armed robbery against ships*, London: International Maritime Organization.

IMO, 1993. *Resolution A.738(18). Measures to prevent and suppress 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, 2011c. *Resolution A.1044(27). Piracy and Armed Robbery Against Ships in Waters off the Coast of Somalia*, London: International Maritime Organization.

IMO, 2015a. *MSC.1/Circ.1333/Rev.1*. London: International Maritime Organization.

IMO, 2015b. *Djibouti Code of Conduct*. [Online]
Available at:
[https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/DCoC%20Newsletter%20\(2015\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/DCoC%20Newsletter%20(2015).pdf)
[Acedido em 20 Junho 2021].

IMO, 2019. *The Djibouti Code of Conduct*. [Online]
Available at: <https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/Content-and-Evolution-of-the-Djibouti-Code-of-Conduct.aspx>
[Acedido em 20 Junho 2021].

IMO, 2020a. *Introduction to IMO*. [Online]
Available at: <http://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx>
[Acedido em 30 agosto 2020].

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*. [Online]
Available at:

<http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/SUA-Treaties.aspx>

[Acedido em 30 agosto 2020].

MSCHOA, 2021. *About MSCHOA*. [Online]

Available at: <https://on-shore.mschoa.org/>

[Acedido em 17 Fevereiro 2021].

Military Committee, 2009. MC 376/2. Brussels: North Atlantic Military Committee.

Military Committee, 2015. MC 376/3. Brussels: North Atlantic Military Committee.

National Security Council, 2008. *Countering Piracy Off the Horn of Africa: Partnership & Action Plan*. Washington: s.n.

NATO Parliamentary Assembly, 2009. *The Growing Threat of Piracy to Regional and Global Security*, Brussels: s.n.

NATO Parliamentary Assembly, 2012. *The Challenge of Piracy: International Response and NATO'S Role*, Brussels: s.n.

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, 2011. *Alliance Maritime Strategy*. [Online]

Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm

[Acedido em 13 maio 2020].

NATO, 2014a. *Operation Ocean Shield*. [Online]

Available at:

https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_topics/141202a-Factsheet-OceanShield-en.pdf

[Acedido em 4 junho 2020].

NATO, 2016a. *Counter-Piracy Operations*. [Online]

Available at: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48815.htm

[Acedido em 4 Novembro 2019].

NATO, 2016b. *Allied Joint Doctrine for Maritime Operations*. Brussels: NATO Standardization Office.

NATO, 2017. *Allied Joint Doctrine*. [Online]
Available at:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/860502/doctrine_nato_allied_joint_doctrine_ajp_01.pdf
[Acedido em 14 maio 2020].

NATO, 2019. *Istanbul Cooperation Initiative (ICI)*. [Online]
Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_58787.htm?
[Acedido em 10 novembro 2020].

NMDACO, 2007. *National Concept of Operations for Maritime Domain Awareness*. [Online]
Available at: <https://nmio.ise.gov/Portals/16/Docs/071213mdaconops.pdf?ver=2015-12-04-123515-657>
[Acedido em 15 março 2021].

NSC, 2013. *THE NATO SHIPPING CENTRE (NSC) STRATEGIC VISION*. Northwood: s.n.

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.

UKHO, 2021. *ADMIRALTY Maritime Security Charts*. [Online]
Available at: <https://www.admiralty.co.uk/charts/planning-charts/maritime-security-charts>
[Acedido em 20 Março 2021].

UKMTO, 2008a. *UKMTO - Operational Summary*. [Online]
Available at:
<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.lmalloyds.com%2FCMDDownload.aspx%3FContentKey%3D9359bbe7-391b-4dea-9e30-ac786179d5b6%26ContentItemKey%3D7cb5bc08-0a64-4a9b-9c0a-9c090f5092f7>
[Acedido em 17 Março 2021].

UKMTO, 2008b. *UKMTO - Area of Operations*. [Online]
Available at:
<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.lmalloyds.com%2FCMDDownload.aspx%3FContentKey%3D14dd22dd-6a6e-48f6-95b1->

0dec3e17a203%26ContentItemKey%3D7f955f70-1d0c-45c5-bebb-804cf67c390f
[Acedido em 17 Março 2021].

UKMTO, 2021. *UKMTO Organization*. [Online]
Available at: <https://www.ukmto.org/indian-ocean>
[Acedido em 17 Fevereiro 2021].

UN General Assembly, 2005. *Resolution adopted by the General Assembly A/RES/61/222*. New York: United Nations.

UN, 2005. *Convention on the High Seas 1958*. [Online]
Available at:
https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/conventions/8_1_1958_high_seas.pdf&lang=EF
[Acedido em 13 Abril 2020].

UN, 2008. *1958 Geneva Conventions on The Law of The Sea*. [Online]
Available at: <https://legal.un.org/avl/ha/gclos/gclos.html>
[Acedido em 13 abril 2020].

UN, 2017. *League of Nations Codification Conference*. [Online]
Available at: <https://legal.un.org/ilc/league.shtml>
[Acedido em 14 abril 2020].

UN, 2020. *Second United Nations Conference on the Law of the Sea*. [Online]
Available at: https://legal.un.org/diplomaticconferences/1960_los/
[Acedido em 13 abril 2020].

UNODC, 2010. *The Globalizations of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

UNPOS, 2008. *Djibuti Agreement*. [Online]
Available at: https://unpos.unmissions.org/sites/default/files/080818%20-%20Djibouti%20Agreement_0.pdf
[Acedido em 30 abril 2021].

UNSC, 2001. *United Nations Security Council Resolution 1373 (S/RES/1373/2001)*. New York: United Nations Security Council.

UNSC, 2007. *United Nations Security Council Resolution 1772 (S/RES/1772/2007)*. 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.

UNSC, 2011. *United Nations Security Council Resolution 2018 (S/RES/2018/2011)*. New York: United Nations Security Council.

UNSC, 2012. *United Nations Security Council Resolution 2039 (S/RES/2039/2012)*. New York: United Nations Security Council.

Comércio marítimo

ICC, 2001. *Piracy attacks rise to alarming new levels, ICC report reveals*. [Online] Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/piracy-attacks-rise-to-alarming-new-levels-icc-report-reveals/> [Acedido em 20 março 2020].

ICC, 2002. *International efforts free hijacked ship from armed siege*. [Online] Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/international-efforts-free-hijacked-ship-from-armed-siege/> [Acedido em 22 março 2020].

ICC, 2004. *Maritime security: separating fact from hype*. [Online] Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/maritime-security-separating-fact-from-hype/> [Acedido em 22 março 2020].

ICC, 2005a. *Piracy heats up in Somali waters*. [Online] Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/piracy-heats-up-in-somali-waters/> [Acedido em 23 março 2020].

ICC, 2005b. *Piracy increasing on Somali coast*. [Online]
Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/piracy-increasing-on-somali-coast/>
[Acedido em 23 março 2020].

ICC, 2005c. *ICC appeals for naval protection against pirates*. [Online]
Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/icc-appeals-for-naval-protection-against-pirates/>
[Acedido em 23 março 2020].

ICC, 2006a. *Somali pirates detained by US Navy*. [Online]
Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/somali-pirates-detained-by-us-navy/>
[Acedido em 25 março 2020].

ICC, 2006b. *IMB releases latest piracy statistics*. [Online]
Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/imb-releases-latest-piracy-statistics/>
[Acedido em 25 março 2020].

ICC, 2006c. *Global piracy decreasing but hotspots remain deadly*. [Online]
Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/global-piracy-decreasing-but-hotspots-remain-deadly/>
[Acedido em 27 março 2020].

ICC, 2007a. *IMB piracy report notes decline in piracy*. [Online]
Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/imb-piracy-report-notes-decline-in-piracy/>
[Acedido em 27 março 2020].

ICC, 2007b. *Piracy attacks spike in Somali waters*. [Online]
Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/piracy-attacks-spike-in-somali-waters/>
[Acedido em 27 março 2020].

ICC, 2007c. *IMB conference addresses piracy concerns*. [Online]
Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/imb-conference-addresses-piracy-concerns/>
[Acedido em 27 março 2020].

ICC, 2007d. *Piracy conference urges international intervention to protect shipping off Somalia*. [Online]
Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/piracy-conference-urges->

international-intervention-to-protect-shipping-off-somalia/

[Acedido em 27 março 2020].

ICC, 2007e. *Piracy conference urges international intervention to protect shipping off Somalia*. [Online]

Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/piracy-conference-urges-international-intervention-to-protect-shipping-off-somalia/>

[Acedido em 27 março 2020].

ICC, 2007f. *IMB report cites spike in piracy*. [Online]

Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/imb-report-cites-spike-in-piracy/>

[Acedido em 1 abril 2020].

ICC, 2007g. *IMB reports spike in hijackings near Somalia*. [Online]

Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/imb-reports-spike-in-hijackings-near-somalia/>

[Acedido em 1 abril 2020].

ICC, 2008a. *Reported piracy incidents rise sharply in 2007*. [Online]

Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/reported-piracy-incidents-rise-sharply-in-2007/>

[Acedido em 20 Fevereiro 2021].

ICC, 2008b. *IMB piracy report highlights trouble in African waters*. [Online]

Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/imb-piracy-report-highlights-trouble-in-african-waters/>

[Acedido em 10 setembro 2020].

ICC, 2009a. *Somali pirates take two container ships off the east coast of Somalia*. [Online]

Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/somali-pirates-take-two-container-ships-off-the-east-coast-of-somalia/>

[Acedido em 21 Fevereiro 2021].

ICC, 2009b. *Unprecedented increase in Somali pirate activity*. [Online]

Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/unprecedented-increase-in-somali-pirate-activity/>

[Acedido em 20 Fevereiro 2021].

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*. [Online]

Available at: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/pirates-intensify-attacks-in-new-areas-with-first-somali-hijacking-reported-in-red-sea/>
[Acedido em 30 agosto 2020].

ICC, 2011. *ICC Call For Action on Piracy*, Paris: The International Chamber of Commerce.

ICC, 2020. *International Maritime Bureau*. [Online]
Available at: <https://www.icc-ccs.org/icc/imb>
[Acedido em 15 Julho 2020].

INTERTANKO, 2008a. *Pirates in Somalia Threaten Lives of Seafarers and the Security of the World Trade*. [Online]
Available at: <https://intertanko.com/news-desk/press-releases/pressreleasearticle/pirates-in-somalia-threaten-lives-of-seafarers-and-the-security-of-world-trade>
[Acedido em 10 setembro 2020].

INTERTANKO, 2008b. *Open letter to Governments on Criminal Acts of Piracy in the Gulf of Aden*. [Online]
Available at: <https://intertanko.com/news-desk/press-releases/pressreleasearticle/open-letter-to-governments-on-criminal-acts-of-piracy-in-the-gulf-of-aden>
[Acedido em 10 setembro 2020].

INTERTANKO, 2008c. *Piracy prompts tanker diversions*. [Online]
Available at: <https://intertanko.com/news-desk/press-releases/pressreleasearticle/piracy-prompts-tanker-diversions>
[Acedido em 10 setembro 2020].

INTERTANKO, 2009. *Protecting ships against armed pirates – INTERTANKO position*. [Online]
Available at: <https://intertanko.com/news-desk/press-releases/pressreleasearticle/protecting-ships-against-armed-pirates-intertanko-position>
[Acedido em 10 setembro 2020].

Japan P&I Club, 2009. *Best Management Practices to Deter Piracy in the Gulf of Aden and off the Coast of Somalia*. [Online]
Available at: <https://www.piclub.or.jp/wp-content/uploads/2009/08/1623.pdf>
[Acedido em 23 Março 2021].

Maritime Cyprus, 2015. *Anti-Piracy update: Updated chart for HRA available to download*. [Online]

Available at: <https://www.maritimecyprus.com/2015/12/18/anti-piracy-update-updated-chart-for-hra-available-to-download/>

[Acedido em 20 Março 2021].

Marine Insight, 2019. *What is Maritime Mobile Service Identity?*. [Online]
Available at: <https://www.marineinsight.com/marine-navigation/what-is-maritime-mobile-service-identity/>

[Acedido em 3 Março 2021].

Marine Insight, 2021. *Automatic Identification System (AIS): Integrating and Identifying Marine Communication Channels*. [Online]
Available at: <https://www.marineinsight.com/marine-navigation/automatic-identification-system-ais-integrating-and-identifying-marine-communication-channels/>

[Acedido em 12 março 2021].

Safety4Sea, 2012. *UKHO has published chart Q6099 Anti-Piracy Planning Chart*. [Online]

Available at: <https://safety4sea.com/ukho-admiralty-maritime-security-planning-charts/>

[Acedido em 20 Março 2021].

Safety4sea, 2020. *Do you know what a Ship Security Alert System is?*. [Online]
Available at: <https://safety4sea.com/cm-do-you-know-what-a-ship-security-alert-system-is/>

[Acedido em 2 Março 2021].

Shipowners, 2009. *Best Management Practices to Deter Piracy in the Gulf of Aden and off the Coast of Somalia (version 2 - August 2009)*. [Online]
Available at: <https://www.shipownersclub.com/media/august-2009-best-management-practices-to-deter-piracy-in-the-gulf-of-aden-and-off-coast-of-somalia.pdf>

[Acedido em 19 Março 2021].

Relatórios

ADB, 2010. *African Development Report 2010*, New York: OXFORD UNIVERSITY PRESS.

Bailey, R. & Wellesley, L., 2017. *Chokepoints and Vulnerabilities in Global Food Trade*, London: Chatham House. The Royal Institute of International Affairs.

Chambers, M., 2010. *International Piracy and Armed Robbery at Sea*, Washington: Bureau of Transportation Statistics.

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*, Washington: Congressional Research Service.

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: s.n.

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: s.n.

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: s.n.

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: s.n.

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: s.n.

Council of the European Union, 2015. *Main aspects and basic choices of the CFSP - 2014 - Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament*, Brussels: s.n.

Council of the European Union, 2016. *CFSP Report - Our priorities in 2016*, Brussels: s.n.

House of Commons Transport Committee, 2006. *Piracy - Eighth Report Session 2005-06*, London: The Stationary Office Limited.

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, 2014. *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2013*, London: International Chamber of Commerce.

IMB, 2015. *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2014*, London: International Chamber of Commerce.

IMB, 2017. *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2016*, London: International Chamber of Commerce.

IMB, 2020a. *IMB Piracy Reporting Centre*. [Online]
Available at: <https://www.icc-ccs.org/index.php/piracy-reporting-centre>
[Acedido em 15 Julho 2020].

IMB, 2020b. *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2019*, London: International Chamber of Commerce.

IMB, 2021. *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2020*, London: International Chamber of Commerce.

IMO, 2010. *Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2009*, London: International Maritime Organization.

Industry Report, 2010. *The Maritime Security Market 2010-2020: Piracy, Shipping & Seaports*. [Online]
Available at: <https://industryreport.wordpress.com/2010/04/15/the-maritime-security-market-2010-2020-piracy-shipping-seaports/>
[Acedido em 30 setembro 2020].

Joubert, L., 2020. *What We Know About Piracy*, Broomfield: One Earth Future Foundation.

Koch, C., 2009. *International Piracy on the High Seas*, Washington: World Shipping Council.

Lang, J., 2011. *Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia*, New York: United Nations.

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.

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.

NATO, 2015a. *The Secretary General's Annual Report 2014*. [Online]
Available at:
https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_116854.htm?selectedLocale=en
[Acedido em 4 junho 2020].

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.

Pozo, F. d. et al., 2010. *Maritime Surveillance in Support of CSDP. The Wise Pen Team Final Report to EDA Steering Board*, s.l.: s.n.

UNSG, 2006. *Report of the Secretary-General on the situation in Somalia. S/2006/418*, New York: United Nations.

UNSG, 2007. *Report of the Secretary-General on the situation in Somalia. S/2007/381*, New York: United Nations.

UNSG, 2008. *Oceans and the law of the sea : report of the Secretary-General*, s.l.: UN General Assembly.

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.

Documentos de web sites

Aventar, 2012. *Corsários da Barbária*. [Online]
Available at: <https://aventar.eu/2012/02/05/corsarios-mouros/>
[Acedido em 12 novembro 2018].

CMF, 2011. *CMF host 22ND SHADE meeting*. [Online]
Available at: <https://combinedmaritimeforces.com/2011/12/23/cmf-host-22nd-shade-meeting/>
[Acedido em 21 janeiro 2021].

CMF, 2013. *Counter Piracy Task Force Commanders meet at sea*. [Online]
Available at: <https://combinedmaritimeforces.com/2013/07/04/counter-piracy-task-force-commanders-meet-at-sea/>
[Acedido em 22 Janeiro 2021].

Council of the European Union, 2021. *Gulf of Guinea: Council conclusions launching the pilot case for the Coordinated Maritime Presences concept*. [Online]
Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press->

releases/2021/01/25/gulf-of-guinea-council-conclusions-launching-the-pilot-case-for-the-coordinated-maritime-presences-concept/
[Acedido em 22 Abril 2021].

DGRM, 2017. *Ecossistemas da Plataforma Continental - Scientific Figure on ResearchGate*. [Online]
Available at: https://www.researchgate.net/figure/Plataforma-continental-juridica-cedida-por-Paulo-Neves-Coelho-e-Marta-Chantal-Ribeiro_fig21_320673441
[Acedido em 08 julho 2019].

Dunford, J. F., Greenert, J. W. & Zukunft, P. F., 2015. *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*. [Online]
Available at: <https://www.navy.mil/local/maritime/150227-CS21R-Final.pdf>
[Acedido em 31 maio 2020].

Ehrhart, H.-G. & Petretto, K., 2012. *The EU and Somalia: Counter-Piracy and the Question of a Comprehensive Approach*. [Online]
Available at:
http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/Ehrhart_Petretto_EUandSomalia_2012_fin.pdf
[Acedido em 15 janeiro 2021].

EIA, 2017. *World Oil Transit Chokepoints*. [Online]
Available at:
https://www.eia.gov/international/content/analysis/special_topics/World_Oil_Transit_Chokepoints/wotc.pdf
[Acedido em 2 maio 2020].

EUNAVFOR, 2009. *EU NAVFOR teamwork again: suspected pirates stopped in Gulf of Aden*. [Online]
Available at: <https://eunavfor.eu/eu-navfor-teamwork-again-suspected-pirates-stopped-in-gulf-of-aden/>
[Acedido em 22 Janeiro 2021].

EURACTIV, 2009. *Somali Pirates Attack German Naval Supply Ship*. [Online]
Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=XwJmcJiXbhM>
[Acedido em 30 Março 2021].

GARD, 2012. *Piracy - NATO Shipping Centre: information for owners and operators*. [Online]
Available at: https://www.gard.no/web/news/article?p_document_id=20651177
[Acedido em 17 Fevereiro 2021].

Global Security, 2009. *New Counter-Piracy Task Force Established*. [Online]
Available at: <https://www.globalsecurity.org/military/library/news/2009/01/mil-090108-nns02.htm>
[Acedido em 20 janeiro 2021].

Global Security, 2017. *Pirates*. [Online]
Available at: <https://www.globalsecurity.org/military/world/para/pirates.htm>
[Acedido em 27 abril 2020].

ICC, 2021. *About us*. [Online]
Available at: <https://iccwbo.org/about-us/>
[Acedido em 28 Fevereiro 2021].

IGAD, 2021. *The Intergovernmental Authority on Development*. [Online]
Available at: <https://igad.int/about-us>
[Acedido em 4 Maio 2021].

IMO, 2011a. *World Maritime Day 2011 papers*. [Online]
Available at:
<http://www.imo.org/en/About/Events/WorldMaritimeDay/2011/Pages/default.aspx>
[Acedido em 14 setembro 2020].

IMO, 2011b. *World Maritime Day 2011 - "Piracy: orchestrating the response"*. [Online]
Available at: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/49-WMD-2011.aspx#.X2NSY2hKiUk>
[Acedido em 16 setembro 2020].

IMO, 2014. *New regional structure for counter-piracy code implementation*. [Online]
Available at: <https://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/18-DCOCmeeting.aspx>
[Acedido em 20 Junho 2021].

IMO, 2021a. *Non-Governmental International Organizations which have been granted consultative status with IMO*. [Online]
Available at:
<https://www.imo.org/en/OurWork/ERO/Pages/NGOsInConsultativeStatus.aspx>
[Acedido em 20 Fevereiro 2021].

IMO, 2021b. *Radiocommunications*. [Online]
Available at: <https://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Pages/RadioCommunications-Default.aspx>
[Acedido em 3 Março 2021].

IMO, 2021c. *IMO identification number schemes*. [Online]
Available at: <https://www.imo.org/en/OurWork/MSAS/Pages/IMO-identification-number-scheme.aspx>
[Acedido em 3 Março 2021].

NATO, 2008b. *NATO hands over counter-piracy operation to EU*. [Online]
Available at: https://www.nato.int/cps/en/SID-33656733-17FF167B/natolive/news_46915.htm?selectedLocale=en
[Acedido em 8 dezembro 2020].

NATO, 2009a. *NATO resumes counter-piracy mission*. [Online]
Available at: https://www.nato.int/cps/en/SID-33656733-17FF167B/natolive/news_52016.htm?selectedLocale=en
[Acedido em 8 dezembro 2020].

NATO, 2009b. *NATO Task Force foils hostile pirates*. [Online]
Available at: https://www.nato.int/cps/en/SID-33656733-17FF167B/natolive/news_53310.htm?selectedLocale=en
[Acedido em 8 dezembro 2020].

NATO, 2009c. *NATO extends counter-piracy mission*. [Online]
Available at: https://www.nato.int/cps/en/SID-33656733-17FF167B/natolive/news_53420.htm?selectedLocale=en
[Acedido em 8 dezembro 2020].

NATO, 2009d. *NATO counter-piracy mission continues with enhanced mandate*. [Online]
Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_56991.htm?selectedLocale=en
[Acedido em 21 dezembro 2020].

NATO, 2009e. *NATO's Standing Maritime Group 2 takes over counter piracy mission*. [Online]
Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_56035.htm?selectedLocale=en
[Acedido em 21 dezembro 2020].

NATO, 2010. *Dutch submarine to help NATO combat piracy off Somali coast*. [Online]
Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_64706.htm?selectedLocale=en
[Acedido em 21 dezembro 2020].

NATO, 2014b. *NATO Counter-Piracy forces conduct maritime law enforcement training of somali policemen*. [Online]
Available at: <https://mc.nato.int/media-centre/news/2014/nato-counterpiracy-forces-conduct-maritime-law-enforcement-training-of-somali-policemen>
[Acedido em 16 dezembro 2020].

NATO, 2014c. *NATO Counter-Piracy force conducts public health education off the Coast of Somalia*. [Online]
Available at: <https://mc.nato.int/media-centre/news/2014/nato-counterpiracy-force-conducts-public-health-education-off-the-coast-of-somalia>
[Acedido em 17 dezembro 2020].

NATO, 2014d. *NATO continues training of somali port police*. [Online]
Available at: <https://mc.nato.int/media-centre/news/2014/nato-continues-training-of-somali-port-police>
[Acedido em 17 dezembro 2020].

NATO, 2015b. *OOS SHIP HDMS ABSALON trains Somaliland Coast Guard*. [Online]
Available at: <https://mc.nato.int/media-centre/news/2015/oos-ship-hdms-absalon-trains-somaliland-coast-guard>
[Acedido em 17 Dezembro 2020].

OBP, 2018. *Evolution of Piracy: Historical Piracy*. [Online]
Available at: <http://oceansbeyond.org/sites/default/files/attachments/Historical%20PI>
[Acedido em 12 novembro 2018].

OCHOA, 2007. *IMO Assembly issues renewed call for action on piracy off Somalia*. [Online]
Available at: <https://reliefweb.int/report/somalia/imo-assembly-issues-renewed-call-action-piracy-somalia>
[Acedido em 20 setembro 2020].

Parsonage, N., 2010. *UKMTO Dubai*. [Online]
Available at: https://www.powershow.com/view1/25bddf-ZDc1Z/UKMTO_powerpoint_ppt_presentation#google_vignette
[Acedido em 15 Março 2021].

Piracy Studies, 2015. *The research portal for the study of maritime security and ocean governance*. [Online]
Available at: <http://piracy-studies.org>
[Acedido em 5 julho 2019].

Rice, C., 2008. *Combating the Scourge of Piracy*. [Online]
Available at: <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2008/12/113269.htm>
[Acedido em 17 Maio 2021].

Ripert, J. M., 2008. *Stake out by Ambassador Jean-Maurice Ripert, Permanent representative of France to the UN*. [Online]
Available at:
https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Stake_out_by_Ambassador_Jean-Maurice_Ripert.pdf
[Acedido em 20 Janeiro 2020].

Schuler, M., 2008. *NATO Shipping Centre's Somalia Piracy Update*. [Online]
Available at: <https://gcaptain.com/nato-shipping-centres-somalia-piracy-update/>
[Acedido em 12 Março 2021].

Stratfor, 2016. *A New Waves of Maritime Threats*. [Online]
Available at: <https://worldview.stratfor.com/article/new-wave-maritime-threats>
[Acedido em 18 outubro 2018].

Treves, T., 2008. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. [Online]
Available at: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/uncls/uncls_e.pdf
[Acedido em 19 Novembro 2020].

Tristam, P., 2019. *Understanding the Barbary Pirates*. [Online]
Available at: <https://www.thoughtco.com/who-were-the-barbary-pirates-2352842>
[Acedido em 8 abril 2020].

West of England, 2010. *Best Management Practice 3 - Piracy off the Coast of Somalia and Arabian Sea Area*. [Online]
Available at:
<https://www.westpandi.com/globalassets/news/100630bestmanagementpracticesversion3.pdf> [Acedido em 26 Março 2021].

World Atlas, 2018. *Where Is The Horn Of Africa?*. [Online]
Available at: <https://www.worldatlas.com/articles/where-is-the-horn-of-africa.html>
[Acedido em 9 junho 2020].

Yale University, 2004. *Indonesia, Malaysia, Singapore Launch Coordinated Patrol of Malacca Strait*. [Online] Available at:
<https://yaleglobal.yale.edu/content/indonesia-malaysia-singapore-launch-coordinated-patrol-malacca-strait>
[Acedido em 22 março 2020]

Conferências e apresentações

Alessandri, E., 2009. *Report of the Conference "Addressing the Resurgence of Sea Piracy: Legal, Political and Security Aspects"*. Rome, Istituto Affari Internazionali.

Altafin, C., 2014. *The Threat of Contemporary Piracy and the Role of the International Community*. Rome, Istituto Affari Internazionali.

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*. [Online] Available at: https://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CF269.html [Acedido em 7 abril 2020].

CTF 53, 2009. *Apresentação oral do CTF 53 ao oficial de ligação português sobre capacidades logísticas, em 20 de abril*. Bahrein: s.n.

IEGPSC, 2008. *Piracy off the Somali Coast*, Nairobi: Workshop commissioned by the Special Representative of the Secretary General of the UN to Somalia.

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.

McLeod, M. R. & Wardrop, W. M., 2015. *32nd International Symposium of Military Operational Research*. Birmingham, s.n.

Michel, J. A., 2010. *President Michel's Speech at the opening of the International Symposium on Piracy*. [Online] Available at: <http://www.statehouse.gov.sc/speeches/2229/president-michels-speech-at-the-opening-of-the-international-symposium-on-piracy> [Acedido em 1 maio 2020].

NATO, 2008a. *Final communiqué - Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers held at NATO Headquarters, Brussels*. [Online] Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_46247.htm?selectedLocale=en [Acedido em 21 dezembro 2020].

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: s.n.

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*. Northwood: s.n.

Apêndice A - Lista de participantes no exercício Delphi

	Participantes	
Área	Nome	Instituição / Cargo
Político-diplomática	Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira	Ex-Ministro da Defesa Nacional
	Brigadeiro-general Nuno Lemos Pires	Subdiretor na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional
	Professora Doutora Ana Santos Pinto	Ex-Secretária de Estado da Defesa Nacional
	Professora Doutora Licínia Simão	Assessora do Ministro da Defesa Nacional
	Professora Doutora Ana Isabel Xavier	Ex-Subdiretora na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional
	Embaixador José Vieira Branco	Embaixador Jubilado
	Dr. Bernardo Ribeiro da Cunha	Ministério dos Negócios Estrangeiros
	Dra. Filipa Cornélio da Silva	Ministério dos Negócios Estrangeiros
	Dr. Paulo Santos	Ministério dos Negócios Estrangeiros
	Dra. Joana Fisher	Ministério dos Negócios Estrangeiros
	Dr. Gonçalo Motta	Ministério dos Negócios Estrangeiros
	Dr. Ricardo Silva Farinha	Ministério dos Negócios Estrangeiros
Militar	Almirante Fernando Melo Gomes	Ex-Chefe do Estado-Maior da Armada
	Almirante Luís Macieira Fragoso	Ex-Chefe do Estado-Maior da Armada
	Vice-almirante João Pires Neves	Ex-Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada
	Vice-almirante Víctor Lopo Cajarabille	Ex-Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada
	Vice-almirante Alexandre da Fonseca	Ex-Comandante Naval
	Vice-almirante José Monteiro Montenegro	Ex-Comandante Naval
	Vice-almirante José Pereira da Cunha	Ex-Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada e Ex-Comandante Naval
	Capitão-de-mar-e-guerra Pedro Sassetti Carmona	Desempenha funções no Comando Naval
	Capitão-de-mar-e-guerra Pedro Rodeia Ribeiro	Desempenha funções no projeto SWAIMS da UE
	Capitão-de-mar-e-guerra António Neves Rodrigues	Desempenha funções em Comando NATO
	Capitão-de-mar-e-guerra Ricardo Freitas Braz	Desempenhou recentemente funções em estrutura da UE
	Capitão-de-fragata Pedro Nolasco Crespo	Desempenha funções em estrutura da UE
	Manuel Rosa Mendes	Oficial da Armada que ocupa cargo civil na estrutura da NATO
Académica	Professor Doutor Armando Marques Guedes	NOVA School of Law
	Professora Doutora Alexandra Magnólia Dias	Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa
	Professora Doutora Sandra Balão	ISCSP - Universidade de Lisboa
	Professor Doutor Pedro Seabra	Centro de Estudos Internacionais - ISCTE
	Professor Doutor Francisco Pavia	Universidade Lusíada de Lisboa
	Comodoro (Doutor) João Ramalho Marreiros	Instituto Universitário Militar
	Coronel (Doutor) Luís Saraiva	Universidade Lusíada de Lisboa
	Tenente-coronel (Doutor) Francisco Proença Garcia	Universidade Católica
	Tenente-coronel (Doutor) Luís Bernardino	Instituto Universitário Militar
	Mestre Alexandra von Böhm-Amolly	Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
	Mestre Luís de Almeida	Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

Apêndice B - Enquadramento do exercício Delphi

O fenómeno da pirataria marítima ganhou relevância nos últimos anos do século passado, em diferentes regiões do globo. O século XXI assistiu a um recrudescimento muito significativo de atividades de pirataria marítima no Corno de África, guindando-o mesmo à posição de principal *hot spot* entre 2008 e 2011, com cerca de 75% do número total de incidentes registados em todo o mundo.

O empenhamento do instrumento militar em operações de segurança marítima permitiu controlar a pirataria no Corno de África a partir de 2013. Em 2014 não foi concretizado qualquer ataque nesta região e depois disso assistiu-se à estabilização do fenómeno em níveis residuais.

A pirataria / assalto armado no mar contra navios alcançou algum significado no Golfo da Guiné entre 2011 e 2013, embora fosse ainda relativamente pouco expressivo. A partir de 2015, no entanto, ganhou preponderância passando a rivalizar com a região do Sudeste asiático pela primazia no número de ataques realizados por grupos de piratas. Entre 2018 e 2020, porém, o Golfo da Guiné assumiu a posição de *hot spot* com mais incidentes de pirataria / assalto armado no mar contra navios reportados em todo o mundo e tornou-se a região mais perigosa para os tripulantes de navios civis em trânsito ou em atividade naqueles espaços marítimos.

No Golfo da Guiné o empenhamento do instrumento militar tem vindo a ocorrer há já vários anos, embora de forma bastante diferente do sucedido no Corno de África, e o facto é que não foi ainda possível controlar o fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios.

Importa, assim, avaliar se (e de que forma) pode o modelo de emprego do instrumento militar utilizado na região do Corno de África ser aplicado no Golfo da Guiné. Para isso decidimos proceder à elaboração de um exercício Delphi (método já testado e cuja explicação mais pormenorizada segue em ficheiro anexo).

O exercício envolve um conjunto de peritos, de diferentes áreas, a quem se pede parecer sobre questões relativas a determinados acontecimentos que julgamos relevantes para a análise do tema em causa. Compreende duas rondas sucessivas (com a possibilidade de existir uma terceira) com a finalidade de encontrar opiniões

predominantes, mas assegurando a máxima autonomia dos participantes. As respostas serão alvo de tratamento anónimo e confidencial.

Atendendo ao conhecimento e experiência de Vossa Excelência nestas matérias, tomo a liberdade de enviar o questionário que faz parte da primeira ronda, solicitando resposta até à última semana do mês de maio. Esclarece-se que a segunda ronda incide apenas nas questões onde se verifique maior disparidade de respostas na primeira ronda, sendo assim bastante menos morosa.

A calendarização prevista para este exercício é a que consta no Quadro 1.

	Abril				Maio				Junho				Julho			
	1ª	2ª	3ª	4ª	1ª	2ª	3ª	4ª	1ª	2ª	3ª	4ª	1ª	2ª	3ª	4ª
Envio 1º questionário																
Receção respostas 1º questionário																
Envio 2º questionário																
Receção respostas 2º questionário																
Envio 3º questionário (se necessário)																
Receção respostas 3º questionário																

Quadro 1 - Calendarização do exercício Delphi

Agradeço a disponibilidade de Vossa Excelência para contribuir com o seu parecer, que em muito enriquecerá este estudo.

Lisboa, 29 de abril de 2021

António Gonçalves Alexandre

Apêndice C - Primeiro questionário



Departamento de Estudos Políticos

EXERCÍCIO DELPHI

PROJETO “O INSTRUMENTO MILITAR NO COMBATE À PIRATARIA MARÍTIMA NO GOLFO DA GUINÉ: QUE MEDIDAS IMPLEMENTADAS NO CORNO DE ÁFRICA PODEM SER APLICADAS?”

António Gonçalves Alexandre

QUESTIONÁRIO

NOME	
INSTITUIÇÃO	
DATA	

Nota: Perante cada pergunta, as diferentes opções consideradas terão de ter obrigatoriamente uma classificação (quer no *ranking*, quer na escala)

ESTE QUESTIONÁRIO ENCONTRA-SE DIVIDIDO EM 5 TÓPICOS	
1.	EMPREGO DO INSTRUMENTO MILITAR NO CORNO DE ÁFRICA
2.	EFICÁCIA DAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS NO CORNO DE ÁFRICA
3.	EMPREGO DO INSTRUMENTO MILITAR NO GOLFO DA GUINÉ
4.	EFICÁCIA DAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS NO GOLFO DA GUINÉ
5.	INICIATIVAS IMPLEMENTADAS NO CORNO DE ÁFRICA QUE PODEM SER APLICADAS NO GOLFO DA GUINÉ

1. Emprego do instrumento militar no Corno de África

1	O processo de securitização da pirataria marítima somali no corrente século foi bem sucedido. Concorda com esta afirmação?	Assinalar (com um x) uma das hipóteses ☐ Sim ☐ Não ☐ Não sabe / não responde Observações:
2	Qual a importância que atribui ao envolvimento direto do governo federal de transição da Somália na intervenção do instrumento militar de Estados e de organizações internacionais para controlo do fenómeno da pirataria marítima?	Assinalar (com um x) uma das hipóteses ☐ Muito pouco importante ☐ Pouco importante ☐ Medianamente importante ☐ Importante ☐ Muito importante Observações:
3	Que razões considera que estiveram na origem da decisão da comunidade internacional de emprego do instrumento militar na região do Corno de África?	Graduar de 1 a 9, sendo o 1 o mais importante e o 9 o menos importante ☐ Impacto da pirataria no comércio marítimo internacional ☐ Livre circulação da navegação posta em causa ☐ Sequestros de navios do <i>World Food Programme</i> ☐ Economia somali muito dependente da pirataria ☐ (In)segurança das tripulações dos navios na região ☐ (In)segurança ambiental na região ☐ "Industrialização" da pirataria somali ☐ Desintegração da sociedade somali ☐ Inexistência de burocracias de segurança relevantes na Somália Observações:
4	Qual a importância da proximidade de um relevante <i>chokepoint</i> (o Estreito de Bab el-Mandeb), designadamente para o comércio marítimo internacional, em particular de energia, na decisão de emprego do instrumento militar?	Assinalar (com um x) uma das hipóteses ☐ Muito pouco importante ☐ Pouco importante ☐ Medianamente importante ☐ Importante ☐ Muito importante Observações:

5	Considera que a necessidade de afirmação da NATO e da UE como relevantes organizações coprodutoras de segurança (marítima) pode ter influenciado a decisão do emprego do seu poder militar no mar na região?	Assinalar (com um x) uma das hipóteses	
			Sim
			Não
			Não sabe / não responde
		Observações:	
6	Que razões considera que estiveram na origem do envolvimento de um elevado número de Estados, com meios do seu poder militar no mar destacados na região em cumprimento de mandatos nacionais?	Graduar de 1 a 9, sendo o 1 o mais importante e o 9 o menos importante	
			Competição geopolítica em relevantes espaços estratégicos
			Alargamento do carácter territorial da segurança
			Maximização do poder militar desses Estados
			Cooperação militar internacional
			Projeção de segurança para lá das suas fronteiras
			Segurança dos <i>maritime commons</i>
			Multilateralismo naval como meio para alcançar um fim
			Contribuição para a estabilidade regional
			Defesa do fenómeno da globalização
		Observações:	
7	Que importância atribui ao facto de o Conselho de Segurança das Nações Unidas ter emitido em 2008 seis resoluções relativas à pirataria somali exortando os Estados a empenharem meios militares na região do Corno de África?	Assinalar (com um x) uma das hipóteses	
			Muito pouco importante
			Pouco importante
			Medianamente importante
			Importante
			Muito importante
		Observações:	

2. Eficácia das medidas implementadas no Corno de África

8	O empenhamento da NATO, da UE e da parceria naval multinacional liderada pelos EUA, designada por <i>Combined Maritime Forces</i> , foi determinante para o controlo da pirataria marítima somali. Concorda com esta afirmação?	Assinalar (com um x) uma das hipóteses: <table border="1"> <tr><td></td><td>Sim</td></tr> <tr><td></td><td>Não</td></tr> <tr><td></td><td>Não sabe / não responde</td></tr> </table> Observações:		Sim		Não		Não sabe / não responde						
	Sim													
	Não													
	Não sabe / não responde													
9	Qual a importância que atribui ao envolvimento do poder militar no mar de diversos Estados (particularmente das potências regionais – China, Índia e Japão – e da Rússia) que atuaram em cumprimento de mandatos nacionais?	Assinalar (com um x) uma das hipóteses: <table border="1"> <tr><td></td><td>Muito pouco importante</td></tr> <tr><td></td><td>Pouco importante</td></tr> <tr><td></td><td>Medianamente importante</td></tr> <tr><td></td><td>Importante</td></tr> <tr><td></td><td>Muito importante</td></tr> </table> Observações:		Muito pouco importante		Pouco importante		Medianamente importante		Importante		Muito importante		
	Muito pouco importante													
	Pouco importante													
	Medianamente importante													
	Importante													
	Muito importante													
10	Que fatores considera que mais influenciaram a redução drástica do número de incidentes de pirataria na região do Corno de África a partir de 2013?	Graduar de 1 a 3, sendo o 1 o mais importante e o 3 o menos importante: <table border="1"> <tr><td></td><td>Realização de operações militares de segurança marítima</td></tr> <tr><td></td><td>Utilização de equipas de segurança privada em navios civis</td></tr> <tr><td></td><td>Utilização de medidas defensivas pela navegação mercante</td></tr> </table> Observações:		Realização de operações militares de segurança marítima		Utilização de equipas de segurança privada em navios civis		Utilização de medidas defensivas pela navegação mercante						
	Realização de operações militares de segurança marítima													
	Utilização de equipas de segurança privada em navios civis													
	Utilização de medidas defensivas pela navegação mercante													
11	Relativamente aos centros de coleta, fusão e partilha de informação (<i>NATO Shipping Centre</i> , <i>United Kingdom Maritime Trade Operations</i> e <i>Maritime Security Centre - Horn of Africa</i>) que disponibilizaram apoio às operações militares, que ações concretas desenvolveram que considera que mais influenciaram os resultados globais alcançados?	Graduar de 1 a 6, sendo o 1 o mais importante e o 6 o menos importante: <table border="1"> <tr><td></td><td>Criação de áreas de registo voluntário para navios em trânsito</td></tr> <tr><td></td><td>Criação de áreas de risco elevado de ataque de grupos de piratas</td></tr> <tr><td></td><td>Gestão do sistema de comando e controlo "<i>Mercury</i>"</td></tr> <tr><td></td><td>Edificação de sistema de aconselhamento da navegação mercante</td></tr> <tr><td></td><td>Fluxo de informação a utilizar em caso de ataque de piratas</td></tr> <tr><td></td><td>Realização do <i>risk assesement</i> dos navios civis em trânsito na região</td></tr> </table> Observações:		Criação de áreas de registo voluntário para navios em trânsito		Criação de áreas de risco elevado de ataque de grupos de piratas		Gestão do sistema de comando e controlo " <i>Mercury</i> "		Edificação de sistema de aconselhamento da navegação mercante		Fluxo de informação a utilizar em caso de ataque de piratas		Realização do <i>risk assesement</i> dos navios civis em trânsito na região
	Criação de áreas de registo voluntário para navios em trânsito													
	Criação de áreas de risco elevado de ataque de grupos de piratas													
	Gestão do sistema de comando e controlo " <i>Mercury</i> "													
	Edificação de sistema de aconselhamento da navegação mercante													
	Fluxo de informação a utilizar em caso de ataque de piratas													
	Realização do <i>risk assesement</i> dos navios civis em trânsito na região													

12	Que razões considera que mais contribuíram para a eficácia do emprego do instrumento militar na região do Corno de África?	Graduar de 1 a 8, sendo o 1 o mais importante e o 8 o menos importante: <table border="1"> <tr> <td data-bbox="764 293 815 344"></td> <td data-bbox="815 293 1367 344">Existência de mecanismos de coordenação dos meios militares</td> </tr> <tr> <td data-bbox="764 344 815 396"></td> <td data-bbox="815 344 1367 396">Empenhamento de meios militares no mar territorial da Somália</td> </tr> <tr> <td data-bbox="764 396 815 445"></td> <td data-bbox="815 396 1367 445">Existência de um <i>maritime situational awareness</i> robusto</td> </tr> <tr> <td data-bbox="764 445 815 497"></td> <td data-bbox="815 445 1367 497">Sistema de comando e controlo centralizado</td> </tr> <tr> <td data-bbox="764 497 815 548"></td> <td data-bbox="815 497 1367 548">Partilha de informação operacional relevante</td> </tr> <tr> <td data-bbox="764 548 815 600"></td> <td data-bbox="815 548 1367 600">Capacidade de causar interrupção de ataques de piratas</td> </tr> <tr> <td data-bbox="764 600 815 651"></td> <td data-bbox="815 600 1367 651">Criação de um corredor para trânsito de navios no Golfo de Áden</td> </tr> <tr> <td data-bbox="764 651 815 703"></td> <td data-bbox="815 651 1367 703">Escoltas a comboios de navios ao longo do corredor definido</td> </tr> </table> Observações:		Existência de mecanismos de coordenação dos meios militares		Empenhamento de meios militares no mar territorial da Somália		Existência de um <i>maritime situational awareness</i> robusto		Sistema de comando e controlo centralizado		Partilha de informação operacional relevante		Capacidade de causar interrupção de ataques de piratas		Criação de um corredor para trânsito de navios no Golfo de Áden		Escoltas a comboios de navios ao longo do corredor definido
	Existência de mecanismos de coordenação dos meios militares																	
	Empenhamento de meios militares no mar territorial da Somália																	
	Existência de um <i>maritime situational awareness</i> robusto																	
	Sistema de comando e controlo centralizado																	
	Partilha de informação operacional relevante																	
	Capacidade de causar interrupção de ataques de piratas																	
	Criação de um corredor para trânsito de navios no Golfo de Áden																	
	Escoltas a comboios de navios ao longo do corredor definido																	
13	Dentro do papel histórico da diplomacia naval em que as marinhas atuam em estreita ligação com os departamentos de relações exteriores, aproveitando as sinergias entre ambos, que importância atribui à realização de esforços diplomáticos em terra, através da realização de <i>key leader engagements</i> junto dos líderes locais?	Assinalar (com um x) uma das hipóteses: <table border="1"> <tr> <td data-bbox="764 904 815 956"></td> <td data-bbox="815 904 1367 956">Muito pouco importante</td> </tr> <tr> <td data-bbox="764 956 815 1008"></td> <td data-bbox="815 956 1367 1008">Pouco importante</td> </tr> <tr> <td data-bbox="764 1008 815 1059"></td> <td data-bbox="815 1008 1367 1059">Medianamente importante</td> </tr> <tr> <td data-bbox="764 1059 815 1111"></td> <td data-bbox="815 1059 1367 1111">Importante</td> </tr> <tr> <td data-bbox="764 1111 815 1162"></td> <td data-bbox="815 1111 1367 1162">Muito importante</td> </tr> </table> Observações:		Muito pouco importante		Pouco importante		Medianamente importante		Importante		Muito importante						
	Muito pouco importante																	
	Pouco importante																	
	Medianamente importante																	
	Importante																	
	Muito importante																	
14	Considerando que os esforços de <i>key leader engagements</i> se destinavam a ganhar a confiança dos líderes locais, de modo a que mais tarde fosse possível influenciá-los a apoiarem o desenvolvimento de capacidades de vigilância e a implementação de programas de capacitação marítima, afastando-os, por outro lado, de qualquer ideia de possível apoio aos grupos de piratas, como avalia os resultados alcançados com esta medida concreta?	Assinalar (com um x) uma das hipóteses: <table border="1"> <tr> <td data-bbox="764 1352 815 1404"></td> <td data-bbox="815 1352 1367 1404">Não alcançados</td> </tr> <tr> <td data-bbox="764 1404 815 1456"></td> <td data-bbox="815 1404 1367 1456">Parcialmente alcançados</td> </tr> <tr> <td data-bbox="764 1456 815 1507"></td> <td data-bbox="815 1456 1367 1507">Totalmente alcançados</td> </tr> </table> Observações:		Não alcançados		Parcialmente alcançados		Totalmente alcançados										
	Não alcançados																	
	Parcialmente alcançados																	
	Totalmente alcançados																	

3. Emprego do instrumento militar no Golfo da Guiné

15	Considera que o processo de securitização da pirataria / assalto armado no mar contra navios no GoG foi bem sucedido?	Assinalar (com um x) uma das hipóteses: <table border="1"> <tr> <td data-bbox="759 315 815 371"></td><td data-bbox="815 315 1369 371">Não</td></tr> <tr> <td data-bbox="759 371 815 427"></td><td data-bbox="815 371 1369 427">Sim, parcialmente</td></tr> <tr> <td data-bbox="759 427 815 483"></td><td data-bbox="815 427 1369 483">Sim, completamente</td></tr> </table> Observações:		Não		Sim, parcialmente		Sim, completamente								
	Não															
	Sim, parcialmente															
	Sim, completamente															
16	Ainda que o processo de securitização tenha sido totalmente concretizado, que razões podem explicar a perceção de insucesso no controlo do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios?	Graduar de 1 a 3, sendo o 1 o mais importante e o 3 o menos importante: <table border="1"> <tr> <td data-bbox="759 651 815 707"></td><td data-bbox="815 651 1369 707">Resoluções do CSNU para o GoG não emitidas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas</td></tr> <tr> <td data-bbox="759 707 815 763"></td><td data-bbox="815 707 1369 763">Resistência dos Estados do GoG a missões militares na região</td></tr> <tr> <td data-bbox="759 763 815 819"></td><td data-bbox="815 763 1369 819">Alheamento da NATO do flanco Sul do Atlântico</td></tr> </table> Observações:		Resoluções do CSNU para o GoG não emitidas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas		Resistência dos Estados do GoG a missões militares na região		Alheamento da NATO do flanco Sul do Atlântico								
	Resoluções do CSNU para o GoG não emitidas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas															
	Resistência dos Estados do GoG a missões militares na região															
	Alheamento da NATO do flanco Sul do Atlântico															
17	Se o processo de securitização não foi integralmente conseguido, que razões podem ter contribuído para esse insucesso?	Graduar de 1 a 7, sendo o 1 o mais importante e o 7 o menos importante: <table border="1"> <tr> <td data-bbox="759 1010 815 1066"></td><td data-bbox="815 1010 1369 1066">Falhas ao nível do discurso de estruturas da indústria marítima</td></tr> <tr> <td data-bbox="759 1066 815 1122"></td><td data-bbox="815 1066 1369 1122">Intervenção da IMO aquém do esperado</td></tr> <tr> <td data-bbox="759 1122 815 1178"></td><td data-bbox="815 1122 1369 1178">Ação reduzida de associações / sindicatos de pessoas ligadas ao mar</td></tr> <tr> <td data-bbox="759 1178 815 1234"></td><td data-bbox="815 1178 1369 1234">Movimento de securitização não levou a questão aos decisores</td></tr> <tr> <td data-bbox="759 1234 815 1290"></td><td data-bbox="815 1234 1369 1290">Decisores políticos não foram sensíveis à questão apresentada</td></tr> <tr> <td data-bbox="759 1290 815 1346"></td><td data-bbox="815 1290 1369 1346">Pirataria e assalto armado no GoG não são ameaça existencial</td></tr> <tr> <td data-bbox="759 1346 815 1402"></td><td data-bbox="815 1346 1369 1402">Não haver necessidade de implementar medidas de emergência</td></tr> </table> Observações:		Falhas ao nível do discurso de estruturas da indústria marítima		Intervenção da IMO aquém do esperado		Ação reduzida de associações / sindicatos de pessoas ligadas ao mar		Movimento de securitização não levou a questão aos decisores		Decisores políticos não foram sensíveis à questão apresentada		Pirataria e assalto armado no GoG não são ameaça existencial		Não haver necessidade de implementar medidas de emergência
	Falhas ao nível do discurso de estruturas da indústria marítima															
	Intervenção da IMO aquém do esperado															
	Ação reduzida de associações / sindicatos de pessoas ligadas ao mar															
	Movimento de securitização não levou a questão aos decisores															
	Decisores políticos não foram sensíveis à questão apresentada															
	Pirataria e assalto armado no GoG não são ameaça existencial															
	Não haver necessidade de implementar medidas de emergência															
18	Que objetos de referência considera que foram colocados em causa no GoG pela pirataria / assalto armado no mar contra navios?	Graduar de 1 a 5, sendo o 1 o mais importante e o 5 o menos importante: <table border="1"> <tr> <td data-bbox="759 1648 815 1704"></td><td data-bbox="815 1648 1369 1704">Tripulantes de navios mercantes em trânsito na região</td></tr> <tr> <td data-bbox="759 1704 815 1760"></td><td data-bbox="815 1704 1369 1760">Marítimos para quem o mar é um meio de subsistência</td></tr> <tr> <td data-bbox="759 1760 815 1816"></td><td data-bbox="815 1760 1369 1816">O meio ambiente marinho na região</td></tr> <tr> <td data-bbox="759 1816 815 1872"></td><td data-bbox="815 1816 1369 1872">O comércio marítimo internacional da (e para a) região</td></tr> <tr> <td data-bbox="759 1872 815 1928"></td><td data-bbox="815 1872 1369 1928">A liberdade de navegação na região</td></tr> </table> Observações:		Tripulantes de navios mercantes em trânsito na região		Marítimos para quem o mar é um meio de subsistência		O meio ambiente marinho na região		O comércio marítimo internacional da (e para a) região		A liberdade de navegação na região				
	Tripulantes de navios mercantes em trânsito na região															
	Marítimos para quem o mar é um meio de subsistência															
	O meio ambiente marinho na região															
	O comércio marítimo internacional da (e para a) região															
	A liberdade de navegação na região															

19	Abordar as causas profundas da pirataria / assalto armado no mar contra navios na região do GoG é a única forma que pode levar à erradicação do fenómeno. Concorda com esta afirmação?	Assinalar (com um x) uma das hipóteses	
			Sim
			Não
			Não sabe / não responde
		Observações:	
20	De entre as ações passíveis de implementação para abordar as causas profundas do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios no GOG, uma está relacionada com o desenvolvimento de iniciativas de capacitação marítima das estruturas de segurança dos países ribeirinhos. Que importância atribui a estas ações de capacitação marítima?	Assinalar (com um x) uma das hipóteses:	
			Muito pouco importante
			Pouco importante
			Medianamente importante
			Importante
			Muito importante
		Observações:	
21	Dos programas implementados e iniciativas de capacitação marítima previstas ou já em curso para a região do GoG, quais considera mais relevantes?	Graduar de 1 a 5, sendo o 1 o mais importante e o 5 o menos importante:	
			<i>Gulf of Guinea Inter-regional Network 2016/2021 (GoGIN)</i> da UE
			<i>Coordinated Maritime Presences concept</i> da UE
			<i>Support to West Africa integrated Maritime Security (SWAIMS)</i> da UE
			Exercícios das séries <i>Saharan</i> e <i>Obangame Express</i> , do US <i>AFRICOM</i>
			Iniciativas bilaterais de cooperação (em particular do Brasil, EUA, França e Portugal)
		Observações:	

4. Eficácia das medidas implementadas no Golfo da Guiné

22	A intervenção do instrumento militar no mar no GoG tem-se centrado na adoção de medidas de capacitação marítima das estruturas de segurança dos Estados da região, na condução de programas de cooperação no domínio da segurança e defesa, tanto multilaterais quanto bilaterais, e na implementação de arquiteturas de partilha de informação sobre o domínio marítimo. Nesta região, o fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios assumiu algum significado no período 2011 - 2013 e a partir de 2015. Mas entre 2018 e 2020 o GoG foi o <i>hot spot</i> com mais incidentes reportados em todo o mundo. Nestas circunstâncias, como classifica a eficácia das medidas implementadas pelo instrumento militar no GoG até à presente data?	<table border="1"> <tr> <td colspan="2">Assinalar (com um x) uma das hipóteses:</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>Não têm sido eficazes</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>Têm sido pouco eficazes</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>Têm sido eficazes</td> </tr> </table> Observações:	Assinalar (com um x) uma das hipóteses:		☐	Não têm sido eficazes	☐	Têm sido pouco eficazes	☐	Têm sido eficazes												
Assinalar (com um x) uma das hipóteses:																						
☐	Não têm sido eficazes																					
☐	Têm sido pouco eficazes																					
☐	Têm sido eficazes																					
23	Considerando que alguns dos programas de capacitação marítima se estendem há já vários anos (o <i>Critical Maritime Routes Gulf of Guinea – CRIMGO</i> –, por exemplo, decorreu entre 2013 e 2016, tendo depois disso sido substituído pelo GoGIN, lançado em dezembro de 2016 com previsão de conclusão no final do corrente ano), há a perceção de que os resultados práticos (isto é, a erradicação do fenómeno em causa) tem estado bastante aquém do que seria expectável. Nestes circunstâncias, e tendo a UE lançado em 2019 o SWAIMS e já em janeiro deste ano o programa-piloto <i>Coordinated Maritime Presences</i>, em que período considera mais provável que os resultados das políticas para o GoG alcancem a eficácia desejada?	<table border="1"> <tr> <td colspan="2">Ordenar de 1 a 4, sendo o 1 o mais provável e o 4 o menos provável:</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>Até 2025</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>Entre 2025 e 2030</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>Após 2030</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>Difícilmente os programas atingirão a eficácia pretendida</td> </tr> </table> Observações:	Ordenar de 1 a 4, sendo o 1 o mais provável e o 4 o menos provável:		☐	Até 2025	☐	Entre 2025 e 2030	☐	Após 2030	☐	Difícilmente os programas atingirão a eficácia pretendida										
Ordenar de 1 a 4, sendo o 1 o mais provável e o 4 o menos provável:																						
☐	Até 2025																					
☐	Entre 2025 e 2030																					
☐	Após 2030																					
☐	Difícilmente os programas atingirão a eficácia pretendida																					
24	Que razões considera que estão na origem da ausência de operações militares de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria marítima no GoG?	<table border="1"> <tr> <td colspan="2">Graduar de 1 a 9, sendo o 1 o mais importante e o 9 o menos importante:</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>Inexistência de resolução do CSNU que legitime esse tipo de intervenção</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>Desinteresse da comunidade internacional pela pirataria no GoG</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>Baixa (quase nula) prioridade da região para a NATO</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>Predominância do assalto armado face à pirataria</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>Falta de vontade da generalidade dos Estados em atuarem no GoG</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>Danos da pirataria serem "aceitáveis" para a indústria marítima</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>Origem diversificada dos grupos de ataque piratas</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>Ataques ocorrerem em águas de jurisdição de vários Estados da região</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>Pirataria no GoG não ser uma ameaça à segurança internacional</td> </tr> </table> Observações:	Graduar de 1 a 9, sendo o 1 o mais importante e o 9 o menos importante:		☐	Inexistência de resolução do CSNU que legitime esse tipo de intervenção	☐	Desinteresse da comunidade internacional pela pirataria no GoG	☐	Baixa (quase nula) prioridade da região para a NATO	☐	Predominância do assalto armado face à pirataria	☐	Falta de vontade da generalidade dos Estados em atuarem no GoG	☐	Danos da pirataria serem "aceitáveis" para a indústria marítima	☐	Origem diversificada dos grupos de ataque piratas	☐	Ataques ocorrerem em águas de jurisdição de vários Estados da região	☐	Pirataria no GoG não ser uma ameaça à segurança internacional
Graduar de 1 a 9, sendo o 1 o mais importante e o 9 o menos importante:																						
☐	Inexistência de resolução do CSNU que legitime esse tipo de intervenção																					
☐	Desinteresse da comunidade internacional pela pirataria no GoG																					
☐	Baixa (quase nula) prioridade da região para a NATO																					
☐	Predominância do assalto armado face à pirataria																					
☐	Falta de vontade da generalidade dos Estados em atuarem no GoG																					
☐	Danos da pirataria serem "aceitáveis" para a indústria marítima																					
☐	Origem diversificada dos grupos de ataque piratas																					
☐	Ataques ocorrerem em águas de jurisdição de vários Estados da região																					
☐	Pirataria no GoG não ser uma ameaça à segurança internacional																					

25	Como avalia, em termos genéricos, o envolvimento das mais relevantes organizações regionais africanas do GoG (Comissão do Golfo da Guiné, <i>Maritime Organization for West and Central Africa</i> – MOWCA –, Comunidade Económica de Estados da África Central – CEEAC – e Comunidade Económica de Estados da África Ocidental – CEDEAO –) na erradicação do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios?	Assinalar (com um x) uma das hipóteses: <table border="1"> <tr> <td data-bbox="794 235 798 268"></td> <td data-bbox="798 235 1366 286">Muito pouco relevante</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 302 798 336"></td> <td data-bbox="798 302 1366 353">Pouco relevante</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 369 798 403"></td> <td data-bbox="798 369 1366 421">Medianamente relevante</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 436 798 470"></td> <td data-bbox="798 436 1366 488">Relevante</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 504 798 537"></td> <td data-bbox="798 504 1366 555">Muito relevante</td> </tr> <tr> <td colspan="2" data-bbox="794 571 1366 638">Observações:</td> </tr> </table>		Muito pouco relevante		Pouco relevante		Medianamente relevante		Relevante		Muito relevante	Observações:	
	Muito pouco relevante													
	Pouco relevante													
	Medianamente relevante													
	Relevante													
	Muito relevante													
Observações:														
26	Focando agora a atenção nas organizações regionais, <i>per se</i>, qual o grau de envolvimento de cada uma delas na erradicação do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios?	Ordenar de 1 a 4, sendo 1 a mais envolvida e 4 a menos envolvida: <table border="1"> <tr> <td data-bbox="794 683 798 716"></td> <td data-bbox="798 683 1366 734">CGG</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 750 798 784"></td> <td data-bbox="798 750 1366 801">MOWCA</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 817 798 851"></td> <td data-bbox="798 817 1366 869">CEEAC</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 884 798 918"></td> <td data-bbox="798 884 1366 936">CEDEAO</td> </tr> <tr> <td colspan="2" data-bbox="794 952 1366 1014">Observações:</td> </tr> </table>		CGG		MOWCA		CEEAC		CEDEAO	Observações:			
	CGG													
	MOWCA													
	CEEAC													
	CEDEAO													
Observações:														
27	Como avalia a atuação conjunta dos mecanismos de controlo e coordenação marítima no GoG que constam na designada "Arquitetura de Yaoundé"?	Assinalar (com um x) uma das hipóteses: <table border="1"> <tr> <td data-bbox="794 1059 798 1093"></td> <td data-bbox="798 1059 1366 1111">Muito pouco relevante</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 1126 798 1160"></td> <td data-bbox="798 1126 1366 1178">Pouco relevante</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 1193 798 1227"></td> <td data-bbox="798 1193 1366 1245">Medianamente relevante</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 1261 798 1294"></td> <td data-bbox="798 1261 1366 1312">Relevante</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 1328 798 1361"></td> <td data-bbox="798 1328 1366 1379">Muito relevante</td> </tr> <tr> <td colspan="2" data-bbox="794 1395 1366 1424">Observações:</td> </tr> </table>		Muito pouco relevante		Pouco relevante		Medianamente relevante		Relevante		Muito relevante	Observações:	
	Muito pouco relevante													
	Pouco relevante													
	Medianamente relevante													
	Relevante													
	Muito relevante													
Observações:														
28	Centrando o foco no G7++ <i>Friends of the Gulf of Guinea</i>, como avalia o papel que tem desempenhado no apoio à "Arquitetura de Yaoundé", desenvolvida no seguimento da aprovação do Código de Conduta de Yaoundé?	Assinalar (com um x) uma das hipóteses: <table border="1"> <tr> <td data-bbox="794 1469 798 1503"></td> <td data-bbox="798 1469 1366 1520">Muito pouco importante</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 1536 798 1570"></td> <td data-bbox="798 1536 1366 1588">Pouco importante</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 1603 798 1637"></td> <td data-bbox="798 1603 1366 1655">Medianamente importante</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 1671 798 1704"></td> <td data-bbox="798 1671 1366 1722">Importante</td> </tr> <tr> <td data-bbox="794 1738 798 1771"></td> <td data-bbox="798 1738 1366 1789">Muito importante</td> </tr> <tr> <td colspan="2" data-bbox="794 1805 1366 1854">Observações:</td> </tr> </table>		Muito pouco importante		Pouco importante		Medianamente importante		Importante		Muito importante	Observações:	
	Muito pouco importante													
	Pouco importante													
	Medianamente importante													
	Importante													
	Muito importante													
Observações:														

5. Iniciativas implementadas no HoA que podem ser aplicadas no GOG

29	Qual a importância que atribui ao eventual empenhamento no GoG do instrumento militar de organizações internacionais, em particular da NATO e da UE, para a realização de operações de segurança marítima fora das águas territoriais dos Estados ribeirinhos como solução possível para mitigar o fenómeno da pirataria na região?	Assinalar (com um x) uma das hipóteses: <table border="1"> <tr><td>Muito pouco importante</td></tr> <tr><td>Pouco importante</td></tr> <tr><td>Medianamente importante</td></tr> <tr><td>Importante</td></tr> <tr><td>Muito importante</td></tr> </table> Observações:	Muito pouco importante	Pouco importante	Medianamente importante	Importante	Muito importante
Muito pouco importante							
Pouco importante							
Medianamente importante							
Importante							
Muito importante							
30	Considera que é exequível o empenhamento do instrumento militar de organizações internacionais (designadamente da NATO e da UE) em operações de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria no GoG?	Assinalar (com um x) uma das hipóteses: <table border="1"> <tr><td>Sim</td></tr> <tr><td>Não</td></tr> <tr><td>Não sabe / não responde</td></tr> </table> Observações:	Sim	Não	Não sabe / não responde		
Sim							
Não							
Não sabe / não responde							
31	Que razões entende que podem inibir as organizações internacionais (em particular a NATO e a UE) de procederem ao lançamento de operações de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria no GoG?	Graduar de 1 a 5, sendo o 1 o mais importante e o 5 o menos importante: <table border="1"> <tr><td>Indiferença das opiniões públicas dos seus Estados-membros</td></tr> <tr><td>Custo elevado das operações militares navais</td></tr> <tr><td>Oposição por parte do Brasil</td></tr> <tr><td>Existência de alternativas válidas à realização de operações de segurança marítima</td></tr> <tr><td>Assunto não ser prioritário para o CSNU</td></tr> </table> Observações:	Indiferença das opiniões públicas dos seus Estados-membros	Custo elevado das operações militares navais	Oposição por parte do Brasil	Existência de alternativas válidas à realização de operações de segurança marítima	Assunto não ser prioritário para o CSNU
Indiferença das opiniões públicas dos seus Estados-membros							
Custo elevado das operações militares navais							
Oposição por parte do Brasil							
Existência de alternativas válidas à realização de operações de segurança marítima							
Assunto não ser prioritário para o CSNU							
32	Em termos de probabilidade, em que período considera que o empenhamento no GoG do instrumento militar antes referido pode vir a ocorrer?	Ordenar de 1 a 4, sendo o 1 o mais provável e o 4 o menos provável: <table border="1"> <tr><td>Até 2025</td></tr> <tr><td>Entre 2025 e 2030</td></tr> <tr><td>Após 2030</td></tr> <tr><td>Difícilmente serão lançadas operações contra pirataria no GoG</td></tr> </table> Observações:	Até 2025	Entre 2025 e 2030	Após 2030	Difícilmente serão lançadas operações contra pirataria no GoG	
Até 2025							
Entre 2025 e 2030							
Após 2030							
Difícilmente serão lançadas operações contra pirataria no GoG							

33	Atentas as diferentes medidas implementadas pelo instrumento militar no HoA, quais considera que podem vir a ser aplicadas no GoG, mesmo sem o lançamento de operações militares contra pirataria?	Graduar de 1 a 9, sendo o 1 o mais importante e o 9 o menos importante: <table border="1"> <tr> <td data-bbox="798 271 847 322"></td> <td data-bbox="847 271 1367 322">Criação de corredores de segurança para trânsito de navios civis</td> </tr> <tr> <td data-bbox="798 322 847 374"></td> <td data-bbox="847 322 1367 374">Criação de áreas de relato voluntário para a navegação mercante</td> </tr> <tr> <td data-bbox="798 374 847 425"></td> <td data-bbox="847 374 1367 425">Criação de escoltas de meios navais a navios mercantes</td> </tr> <tr> <td data-bbox="798 425 847 477"></td> <td data-bbox="847 425 1367 477">Registo de navios em trânsito e <i>risk assesment</i> subsequente</td> </tr> <tr> <td data-bbox="798 477 847 528"></td> <td data-bbox="847 477 1367 528">Mecanismos de coordenação dos meios aeronavais no mar</td> </tr> <tr> <td data-bbox="798 528 847 580"></td> <td data-bbox="847 528 1367 580">Sistema de comando e controlo transversal a todos os atores</td> </tr> <tr> <td data-bbox="798 580 847 631"></td> <td data-bbox="847 580 1367 631">Definição de uma área de operações para os meios militares</td> </tr> <tr> <td data-bbox="798 631 847 683"></td> <td data-bbox="847 631 1367 683">Cooperação entre centros de fusão e disseminação da informação</td> </tr> <tr> <td data-bbox="798 683 847 734"></td> <td data-bbox="847 683 1367 734">Criação de áreas de risco elevado de ataques de grupos de piratas</td> </tr> <tr> <td colspan="2" data-bbox="798 734 1367 898">Observações:</td></tr> </table>		Criação de corredores de segurança para trânsito de navios civis		Criação de áreas de relato voluntário para a navegação mercante		Criação de escoltas de meios navais a navios mercantes		Registo de navios em trânsito e <i>risk assesment</i> subsequente		Mecanismos de coordenação dos meios aeronavais no mar		Sistema de comando e controlo transversal a todos os atores		Definição de uma área de operações para os meios militares		Cooperação entre centros de fusão e disseminação da informação		Criação de áreas de risco elevado de ataques de grupos de piratas	Observações:	
	Criação de corredores de segurança para trânsito de navios civis																					
	Criação de áreas de relato voluntário para a navegação mercante																					
	Criação de escoltas de meios navais a navios mercantes																					
	Registo de navios em trânsito e <i>risk assesment</i> subsequente																					
	Mecanismos de coordenação dos meios aeronavais no mar																					
	Sistema de comando e controlo transversal a todos os atores																					
	Definição de uma área de operações para os meios militares																					
	Cooperação entre centros de fusão e disseminação da informação																					
	Criação de áreas de risco elevado de ataques de grupos de piratas																					
Observações:																						
34	Em linha com o ocorrido no HoA, considera que é provável que venha a existir interesse de potências externas em destacarem meios do seu poder militar no mar para a região do GoG para lidarem com o fenómeno da pirataria em cumprimento de mandatos nacionais?	Assinalar (com um x) uma das hipóteses: <table border="1"> <tr> <td data-bbox="798 943 847 981"></td> <td data-bbox="847 943 1367 981">Muito pouco provável</td> </tr> <tr> <td data-bbox="798 981 847 1019"></td> <td data-bbox="847 981 1367 1019">Pouco provável</td> </tr> <tr> <td data-bbox="798 1019 847 1057"></td> <td data-bbox="847 1019 1367 1057">Provável</td> </tr> <tr> <td data-bbox="798 1057 847 1095"></td> <td data-bbox="847 1057 1367 1095">Muito provável</td> </tr> <tr> <td colspan="2" data-bbox="798 1095 1367 1267">Observações:</td></tr> </table>		Muito pouco provável		Pouco provável		Provável		Muito provável	Observações:											
	Muito pouco provável																					
	Pouco provável																					
	Provável																					
	Muito provável																					
Observações:																						
35	Em que condições considera que potências externas, particularmente a China e a Rússia, poderão vir a lançar operações militares no GoG com mandatos nacionais?	Graduar de 1 a 6, sendo o 1 o mais relevante e o 6 o menos relevante: <table border="1"> <tr> <td data-bbox="798 1335 847 1391"></td> <td data-bbox="847 1335 1367 1391">Colocação em causa do abastecimento de energia da região à China</td> </tr> <tr> <td data-bbox="798 1391 847 1447"></td> <td data-bbox="847 1391 1367 1447">Colocação em causa do comércio marítimo internacional na região</td> </tr> <tr> <td data-bbox="798 1447 847 1503"></td> <td data-bbox="847 1447 1367 1503">Crescimento de disputas geopolíticas entre potências globais na região</td> </tr> <tr> <td data-bbox="798 1503 847 1559"></td> <td data-bbox="847 1503 1367 1559">Lançamento de uma operação de segurança marítima contra pirataria por parte da NATO</td> </tr> <tr> <td data-bbox="798 1559 847 1615"></td> <td data-bbox="847 1559 1367 1615">Lançamento de uma operação de segurança marítima contra pirataria pela UE</td> </tr> <tr> <td data-bbox="798 1615 847 1671"></td> <td data-bbox="847 1615 1367 1671">Assistir-se a uma tendência de militarização continuada da região</td> </tr> <tr> <td colspan="2" data-bbox="798 1671 1367 1827">Observações:</td></tr> </table>		Colocação em causa do abastecimento de energia da região à China		Colocação em causa do comércio marítimo internacional na região		Crescimento de disputas geopolíticas entre potências globais na região		Lançamento de uma operação de segurança marítima contra pirataria por parte da NATO		Lançamento de uma operação de segurança marítima contra pirataria pela UE		Assistir-se a uma tendência de militarização continuada da região	Observações:							
	Colocação em causa do abastecimento de energia da região à China																					
	Colocação em causa do comércio marítimo internacional na região																					
	Crescimento de disputas geopolíticas entre potências globais na região																					
	Lançamento de uma operação de segurança marítima contra pirataria por parte da NATO																					
	Lançamento de uma operação de segurança marítima contra pirataria pela UE																					
	Assistir-se a uma tendência de militarização continuada da região																					
Observações:																						

MUITO OBRIGADO PELA SUA PARTICIPAÇÃO!

Apêndice D - Análise estatística do primeiro questionário



Departamento de Estudos Políticos

EXERCÍCIO DELPHI

PROJETO “O INSTRUMENTO MILITAR NO COMBATE À PIRATARIA MARÍTIMA NO GOLFO DA GUINÉ: QUE MEDIDAS IMPLEMENTADAS NO CORNO DE ÁFRICA PODEM SER APLICADAS?”

António Gonçalves Alexandre

Análise das respostas ao 1º QUESTIONÁRIO

1. EMPREGO DO INSTRUMENTO MILITAR NO CORNO DE ÁFRICA

Questões		Respostas ao 1º questionário (peritos) e análise quantitativa						
1	O processo de securitização da pirataria marítima somali no corrente século foi bem-sucedido. Concorde com esta afirmação?	1. Sim	33	100%				
		2. Não	0					
		3. Não sabe / não responde	0					
		Observações: 1.Responderam 33 peritos. 2.Estas respostas apresentam um padrão integralmente consensual.						
2	Qual a importância que atribui ao envolvimento direto do governo federal de transição da Somália na intervenção do instrumento militar de Estados e de organizações internacionais para controlo do fenómeno da pirataria marítima?	1. Muito pouco importante	2	7%				
		2. Pouco importante	8	27%				
		3. Medianamente importante	6	20%				
		4. Importante	10	33%				
		5. Muito importante	4	13%				
		Observações: 1.Responderam 30 peritos. 2.Estas respostas distribuem-se entre três posições com pelo menos 20% cada uma. Neste caso a dispersão de opiniões aponta para a inexistência de consenso, não sendo necessária considerar a questão para a segunda ronda.						
3	Que razões considera que estiveram na origem da decisão da comunidade internacional de emprego do instrumento militar na região do Corno de África?	Média	Desvio Padrão	Moda	Melhor classif.	Pior classif.	Nº vezes classificado com 1	
		1. Impacto da pirataria no comércio marítimo internacional	1,7	1,6	1	1	9	18 (62%)
		2. Livre circulação da navegação posta em causa	2,4	1,2	2	1	7	5 (18%)
		3. Sequestros de navios do Word Food Programme	4,3	1,7	4	1	8	2 (7%)
		4. Economia somali muito dependente da pirataria	7,1	1,7	8	1	9	1 (3%)
		5. (In)segurança das tripulações dos navios na região	3,8	1,8	3	1	8	2 (7%)
		6. (In)segurança ambiental na região	6,9	1,9	8	2	9	0
		7. "Industrialização" da pirataria somali	5,4	1,5	5	2	8	0
		8. Desintegração da sociedade somali	6,9	1,9	9	1	9	1 (3%)
		9. Inexistência de burocracias de segurança relevantes na Somália	6,3	2	6	2	9	0
		Observações: Foram consideradas 29 respostas.		Graduação dos fatores em função das respostas: 1 2 5 3 7 9 8 6 4				
		4	Qual a importância da proximidade de um relevante <i>chokepoint</i> (o Estreito de Bab el-Mandeb), designadamente para o comércio marítimo internacional, em particular de energia, na decisão de emprego do instrumento militar?	1. Muito pouco importante	1	3%		
2. Pouco importante	0							
3. Medianamente importante	4			12%				
4. Importante	7			21%				
5. Muito importante	21			64%				
Observações: 1.Responderam 33 peritos. 2.Há uma posição dominante que atinge mais de 50% de respostas (alcança 64%) e nenhuma das restantes obtém 25%. Consideramos, portanto, que existe um padrão consensual não sendo necessário ouvir os peritos numa segunda ronda.								

5	Considera que a necessidade de afirmação da NATO e da UE como relevantes organizações coprodutoras de segurança (marítima) pode ter influenciado a decisão do emprego do seu poder militar no mar na região?	1. Sim	26	79%				
		2. Não	7	21%				
		3. Não sabe / não responde	0					
		Observações: 1.Responderam 33 peritos. 2.Estas respostas apresentam um padrão consensual.						
6	Que razões considera que estiveram na origem do envolvimento de um elevado número de Estados, com meios do seu poder militar no mar destacados na região em cumprimento de mandatos nacionais?		Média	Desvio Padrão	Moda	Melhor classif.	Pior classif.	Nº vezes classificado com 1
		1. Competição geopolítica em relevantes espaços estratégicos	2,8	2,5	1	1	9	13 (45%)
		2. Alargamento do carácter territorial da segurança	5,1	1,8	7	1	9	1 (3%)
		3. Maximização do poder militar desses Estados	5,7	2,7	8	1	9	1 (3%)
		4. Cooperação militar internacional	5,3	2,2	6	1	9	2 (7%)
		5. Projeção de segurança para lá das suas fronteiras	4,3	2	2	1	9	2 (7%)
		6. Segurança dos <i>maritime commons</i>	3,7	2,5	1	1	9	6 (21%)
		7. Multilateralismo naval como meio para alcançar um fim	6,2	1,8	8	3	9	0
		8. Contribuição para a estabilidade regional	4,7	2,4	7	1	9	4 (14%)
		9. Defesa do fenómeno da globalização	6,4	2,5	9	2	9	0
	Observações: Foram consideradas 29 respostas.		Graduação dos fatores em função das respostas: 1 6 5 8 2 4 3 7 9					
7	Que importância atribui ao facto de o Conselho de Segurança das Nações Unidas ter emitido em 2008 seis resoluções relativas à pirataria somali exortando os Estados a empenharem meios militares na região do Corno de África?	1. Muito pouco importante	0					
		2. Pouco importante	0					
		3. Medianamente importante	1	3%				
		4. Importante	8	24%				
		5. Muito importante	24	73%				
	Observações: 1.Responderam 33 peritos. 2.Estas respostas apresentam um padrão consensual.							

2. EFICÁCIA DAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS NO HoA

8	O empenhamento da NATO, da UE e da parceria naval multinacional liderada pelos EUA, designada por <i>Combined Maritime Forces</i> , foi determinante para o controlo da pirataria marítima somali. Concorda com esta afirmação?	1. Sim	33	100%		
		2. Não	0			
		3. Não sabe / não responde	0			
		Observações: 1. Responderam 33 peritos. 2. Estas respostas apresentam um padrão integralmente consensual .				
9	Qual a importância que atribui ao envolvimento do poder militar no mar de diversos Estados (particularmente das potências regionais – China, Índia e Japão – e da Rússia) que atuaram em cumprimento de mandatos nacionais?	1. Muito pouco importante	0			
		2. Pouco importante	2	6%		
		3. Medianamente importante	3	9%		
		4. Importante	15	47%		
		5. Muito importante	12	38%		
		Observações: 1. Responderam 32 peritos. 2. Estas respostas estão polarizadas entre duas posições dominantes. Atenta a divergência de opiniões, importa ouvir os peritos numa segunda ronda .				

10	Que fatores considera que mais influenciaram a redução drástica do número de incidentes de pirataria na região do Corno de África a partir de 2013?		Média	Desvio Padrão	Moda	Melhor classif.	Pior classif.	Nº vezes classificado com 1
		1. Realização de operações militares de segurança marítima	1,2	0,5	1	1	3	26 (80%)
		2. Utilização de equipas de segurança privada em navios civis	2,2	0,5	2	1	3	2 (7%)
		3. Utilização de medidas defensivas pela navegação mercante	2,4	0,7	3	1	3	4 (13%)
		Observações: Foram consideradas 32 respostas.	Graduação dos fatores em função das respostas: 1 2 3					
11	Relativamente aos centros de coleta, fusão e partilha de informação (NATO Shipping Centre, United Kingdom Maritime Trade Operations e Maritime Security Centre - Horn of Africa) que disponibilizaram apoio às operações militares, que ações concretas desenvolveram que considera que mais influenciaram os resultados globais alcançados?		Média	Desvio Padrão	Moda	Melhor classif.	Pior classif.	Nº vezes classificado com 1
		1. Criação de áreas de registo voluntário para navios em trânsito	4	1,7	6	1	6	4 (13%)
		2. Criação de áreas risco elevado de ataque de grupos de piratas	2,6	1,6	1	1	6	10 (37%)
		3. Gestão do sistema de comando e controlo "Mercury"	3,7	1,9	6	1	6	5 (16%)
		4. Edificação de sistema de aconselhamento da navegação mercante	3,4	1,4	5	1	6	3 (9%)
		5. Fluxo de informação a utilizar em caso de ataque de piratas	3,6	1,7	3	1	6	3 (9%)
		6.Realização do risk assesment dos navios civis em trânsito na região	3,4	1,4	5	1	6	4 (16%)
		Observações: Foram consideradas 29 respostas.	Graduação dos fatores em função das respostas: 2 6 4 5 3 1					
12	Que razões considera que mais contribuíram para a eficácia do emprego do instrumento militar na região do Corno de África?		Média	Desvio Padrão	Moda	Melhor classif.	Pior classif.	Nº vezes classificado com 1
		1. Existência de mecanismos de coordenação dos meios militares	3,7	2,1	2	1	8	6 (20%)
		2. Empenhamento de meios militares no mar territorial da Somália	4,3	2,4	7	1	8	6 (20%)
		3. Existência de um maritime situational awareness robusto	4,6	1,8	5	1	8	3 (10%)
		4.Sistema de comando e controlo centralizado	5	1,9	6	1	8	2 (7%)
		5.Partilha de informação operacional relevante	4,7	2,4	2	1	8	2 (7%)
		6. Capacidade de causar disrupção de ataques de piratas	4,3	2,2	5	1	8	5 (16%)
		7. Criação de um corredor para trânsito de navios no Golfo de Áden	4,2	2,2	7	1	8	4 (13%)
		8. Escoltas a comboios de navios ao longo do corredor definido	4,8	2,5	8	1	8	2 (7%)
		Observações: Foram consideradas 30 respostas.	Graduação dos fatores em função das respostas: 1 7 2 6 3 5 8 4					
13	Dentro do papel histórico da diplomacia naval em que as marinhas atuam em estreita ligação com os departamentos de relações exteriores, aproveitando as sinergias entre ambos, que importância atribui à realização de esforços diplomáticos em terra, através da realização de key leader engagements junto dos líderes locais?	1. Muito pouco importante	0					
		2. Pouco importante	1	3%				
		3. Medianamente importante	9	27%				
		4. Importante	13	40%				
		5. Muito importante	10	30%				
		Observações: 1.Responderam 33 peritos. 2.Estas respostas distribuem-se por três posições acima dos 20%. Neste caso a dispersão de opiniões aponta para a inexistência de consenso.						

14	Considerando que os esforços <i>de key leader engagements</i> se destinavam a ganhar a confiança dos líderes locais, de modo a que mais tarde fosse possível influenciá-los a apoiarem o desenvolvimento de capacidades de vigilância e a implementação de programas de capacitação marítima, afastando-os, por outro lado, de qualquer ideia de possível apoio aos grupos de piratas, como avalia os resultados alcançados com esta medida concreta?	1. Não alcançados	1	3%	
		2. Parcialmente alcançados	29	94%	
		3. Totalmente alcançados	1	3%	
		Observações: 1. Responderam 31 peritos. 2. Estas respostas apresentam um padrão consensual .			

3. EMPREGO DO INSTRUMENTO MILITAR NO GOLFO DA GUINÉ (GoG)

15	Considera que o processo de securitização da pirataria / assalto armado no mar contra navios no GoG foi bem-sucedido?	1. Não	21	64%				
		2. Sim, parcialmente	11	33%				
		3. Sim, completamente	1	3%				
		Observações: 1. Responderam 33 peritos. 2. Há uma posição dominante com 64% de respostas e uma outra que atinge 33%. Assim, e de acordo com os critérios que definimos, importa ouvir os peritos numa segunda ronda .						
16	Ainda que o processo de securitização tenha sido totalmente concretizado, que razões podem explicar a perceção de insucesso no controlo do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios?		Média	Desvio Padrão	Moda	Melhor classif.	Pior classif.	Nº vezes classificado com 1
		1. Resoluções do CSNU para GoG não emitidas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas	2,1	0,6	2	1	3	5 (15%)
		2. Resistência dos Estados do GoG a missões militares na região	1,3	0,6	1	1	3	24 (73%)
		3. Alheamento da NATO do flanco Sul do Atlântico	2,4	0,7	3	1	3	4 (12%)
		Observações: Foram consideradas 33 respostas.				Graduação dos fatores em função das respostas: 2 1 3		
17	Se o processo de securitização não foi integralmente conseguido, que razões podem ter contribuído para esse insucesso?		Média	Desvio Padrão	Moda	Melhor classif.	Pior classif.	Nº vezes classificado com 1
		1. Falhas ao nível do discurso de estruturas da indústria marítima	4,2	1,9	4	1	7	3 (10%)
		2. Intervenção da IMO aquém do esperado	4,2	1,8	3	1	7	2 (7%)
		3. Ação reduzida de associações / sindicatos de pessoas ligadas ao mar	4,4	1,6	4	2	7	0
		4. Movimento de securitização não levou a questão aos decisores	3,7	1,5	5	1	7	1 (3%)
		5. Decisores políticos não foram sensíveis à questão apresentada	2,6	1,5	1	1	6	10 (37%)
		6. Pirataria e assalto armado no GoG não são ameaça existencial	3,7	2,7	1	1	7	13 (43%)
		7. Não haver necessidade de implementar medidas de emergência	4,7	1,8	7	2	7	0
		Observações: Foram consideradas 29 respostas.				Graduação dos fatores em função das respostas: 5 6 4 1 2 3 7		

18	Que objetos de referência considera que foram colocados em causa no GoG pela pirataria / assalto armado no mar contra navios?		Média	Desvio Padrão	Moda	Melhor classif.	Pior classif.	Nº vezes classificado com 1
		1. Tripulantes de navios mercantes em trânsito na região	2,4	1	3	1	4	8 (26%)
		2. Marítimos para quem o mar é um meio de subsistência	3,3	1	4	1	5	1 (3%)
		3. O meio ambiente marinho na região	4,8	0,5	5	2	5	0
		4. O comércio marítimo internacional da (e para a) região	2	0,8	2	1	4	9 (29%)
		5. A liberdade de navegação na região	2,2	1,3	1	1	5	13 (42%)
	Observações: Foram consideradas 31 respostas.		Graduação dos fatores em função das respostas: 4 5 1 2 3					
19	Abordar as causas profundas da pirataria / assalto armado no mar contra navios na região do GoG é a única forma que pode levar à erradicação do fenómeno. Concorda com esta afirmação?	1. Sim	27	82%				
		2. Não	6	18%				
		3. Não sabe / não responde	0					
	Observações: 1.Responderam 33 peritos. 2.Estas respostas apresentam um padrão consensual.							
20	De entre as ações passíveis de implementação para abordar as causas profundas do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios no GOG, uma está relacionada com o desenvolvimento de iniciativas de capacitação marítima das estruturas de segurança dos países ribeirinhos. Que importância atribui a estas ações de capacitação marítima?	1. Muito pouco importante	0					
		2. Pouco importante	1	3%				
		3. Medianamente importante	5	16%				
		4. Importante	11	31%				
		5. Muito importante	16	50%				
	Observações: 1.Responderam 33 peritos. 2.Há uma posição dominante que atinge 50% de respostas, mas que não é, segundo os critérios que definimos, consensual, visto que existe uma segunda opção que alcança 31%. Assim, importa ouvir os peritos numa segunda ronda.							
21	Dos programas implementados e iniciativas de capacitação marítima previstas ou já em curso para a região do GoG, quais considera mais relevantes?		Média	Desvio Padrão	Moda	Melhor classif.	Pior classif.	Nº vezes classificado com 1
		1. Gulf of Guinea Inter-regional Network 2016/2021 (GoGIN) da UE	3,7	1,3	5	1	5	3 (10%)
		2. Coordinated Maritime Presences concept da UE	3,1	1,4	3	1	5	7 (23%)
		3. Support to West Africa Integrated Maritime Security (SWAIMS) da UE	3,1	1	4	1	5	2 (7%)
		4. Exercícios das séries Saharan e Obangame Express, do US AFRICOM	2,5	1,4	2	1	5	8 (27%)
		5. Iniciativas bilaterais de cooperação (em particular do Brasil, EUA, França e Portugal)	2,2	1,1	1	1	5	10 (33%)
	Observações: Foram consideradas 30 respostas.		Graduação dos fatores em função das respostas: 5 4 2 3 1					

4. EFICÁCIA DAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS NO GoG

22	A intervenção do instrumento militar no mar no GoG tem-se centrado na adoção de medidas de capacitação marítima das estruturas de segurança dos Estados da região, na condução de programas de cooperação no domínio da segurança e defesa, tanto multilaterais quanto bilaterais, e na implementação de arquiteturas de partilha de informação sobre o domínio marítimo. Nesta região, o fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios assumiu algum significado no período 2011 - 2013 e a partir de 2015. Mas entre 2018 e 2020 o GoG foi o <i>hot spot</i> com mais incidentes reportados em todo o mundo. Nestas circunstâncias, como classifica a eficácia das medidas implementadas pelo instrumento militar no GoG até à presente data?	1. Não têm sido eficazes	9	27%					
		2. Têm sido pouco eficazes	24	73%					
		3. Têm sido eficazes	0						
		Observações: 1.Responderam 33 peritos. 2.Há uma posição dominante que atinge 73% de respostas e uma segunda opção que ultrapassa o limite de 25%. Assim, importa ouvir os peritos numa segunda ronda.							
23	Considerando que alguns dos programas de capacitação marítima se estendem há já vários anos (o <i>Critical Maritime Routes Gulf of Guinea</i> – CRIMGO –, por exemplo, decorreu entre 2013 e 2016, tendo depois disso sido substituído pelo GoGIN, lançado em dezembro de 2016 com previsão de conclusão no final do corrente ano), há a percepção de que os resultados práticos (isto é, a erradicação do fenómeno em causa) tem estado bastante aquém do que seria expectável. Nestes circunstâncias, e tendo a UE lançado em 2019 o SWAIMS e já em janeiro deste ano o programa-piloto <i>Coordinated Maritime Presences</i> , em que período considera mais provável que os resultados das políticas para o GoG alcancem a eficácia desejada?		Média	Desvio Padrão	Moda	Melhor classif.	Pior classif.	Nº vezes classificado com 1	
		1. Até 2025	3,2	1,1	4	1	4	3 (9%)	
		2. Entre 2025 e 2030	2	0,8	3	1	3	10 (30%)	
		3. Após 2030	2,2	0,8	2	1	4	3 (9%)	
		4. Difícilmente os programas atingirão a eficácia pretendida	1,6	1,1	1	1	4	17 (52%)	
		Observações: Foram consideradas 33 respostas.		Graduação dos fatores em função das respostas: 4 2 3 1					
24	Que razões considera que estão na origem da ausência de operações militares de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria marítima no GoG?		Média	Desvio Padrão	Moda	Melhor classif.	Pior classif.	Nº vezes classificado com 1	
		1. Inexistência de resolução do CSNU que legitime esse tipo de intervenção	4,6	2,6	4	1	9	4 (14%)	
		2. Desinteresse da comunidade internacional pela pirataria no GoG	4,9	2,5	2	1	9	2 (7%)	
		3. Baixa (quase nula) prioridade da região para a NATO	5,4	2,4	8	1	9	2 (7%)	
		4. Predominância do assalto armado face à pirataria	5,2	2,5	6	1	9	3 (10%)	
		5. Falta de vontade da generalidade dos Estados em atuarem no GoG	4,3	1,9	4	1	8	1 (3%)	
		6. Danos da pirataria serem "aceitáveis" para a indústria marítima	6	1,9	7	2	9	0	
		7. Origem diversificada dos grupos de ataque piratas	6	2,3	9	1	9	1 (3%)	
		8. Ataques ocorrerem em águas de jurisdição de vários Estados da região	3,5	2,5	1	1	9	10 (34%)	
		9. Pirataria no GoG não ser uma ameaça à segurança internacional	4,7	2,9	1	1	9	7 (22%)	
		Observações: Foram consideradas 30 respostas.		Graduação dos fatores em função das respostas: 8 5 1 9 2 4 3 7 6					

25	Como avalia, em termos genéricos, o envolvimento das mais relevantes organizações regionais africanas do GoG (Comissão do Golfo da Guiné, Maritime Organization for West and Central Africa – MOWCA –, Comunidade Económica de Estados da África Central – CEEAC – e Comunidade Económica de Estados da África Ocidental – CEDEAO –) na erradicação do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios?	1. Muito pouco relevante	4	13%				
		2. Pouco relevante	9	29%				
		3. Medianamente relevante	10	29%				
		4. Relevante	8	26%				
		5. Muito relevante	1	3%				
		Observações: 1.Responderam 32 peritos. 2.Estas respostas estão sobretudo distribuídas por três posições acima dos 20%. A dispersão de opiniões aponta para a inexistência de consenso.						
26	Focando agora a atenção nas organizações regionais, <i>per se</i> , qual o grau de envolvimento de cada uma delas na erradicação do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios?	Média	Desvio Padrão	Moda	Melhor classif.	Pior classif.	Nº vezes classificado com 1	
		1. CGG	2,3	1	2	1	4	6 (25%)
		2. MOWCA	2,5	1	2	1	4	5 (17%)
		3. CEEAC	3	0,9	4	1	4	1 (4%)
		4. CEDEAO	2	1,1	1	1	4	13 (54%)
		Observações: Foram consideradas 25 respostas.		Graduação dos fatores em função das respostas: 4 1 2 3				
27	Como avalia a atuação conjunta dos mecanismos de controlo e coordenação marítima no GoG que constam na designada "Arquitetura de Yaoundé"?	1. Muito pouco relevante	0					
		2. Pouco relevante	8	28%				
		3. Medianamente relevante	11	38%				
		4. Relevante	7	24%				
		5. Muito relevante	3	10%				
		Observações: 1.Responderam 29 peritos. 2.Este perfil de respostas assenta em três posições acima dos 20%. A dispersão de opiniões aponta para a inexistência de consenso.						
28	Centrando o foco no G7++ <i>Friends of the Gulf of Guinea</i> , como avalia o papel que tem desempenhado no apoio à "Arquitetura de Yaoundé", desenvolvida no seguimento da aprovação do Código de Conduta de Yaoundé?	1. Muito pouco importante	0					
		2. Pouco importante	4	14%				
		3. Medianamente importante	11	38%				
		4. Importante	11	38%				
		5. Muito importante	3	10%				
		Observações: 1.Responderam 29 peritos. 2.Estas respostas estão polarizadas entre duas posições dominantes. Atenta a divergência de opiniões, importa ouvir os peritos numa segunda ronda.						

5. INICIATIVAS IMPLEMENTADAS NO HoA QUE PODEM SER APLICADAS NO GoG

29	Qual a importância que atribui ao eventual empenhamento no GoG do instrumento militar de organizações internacionais, em particular da NATO e da UE, para a realização de operações de segurança marítima fora das águas territoriais dos Estados ribeirinhos como solução possível para mitigar o fenómeno da pirataria na região?		1. Muito pouco importante	0					
			2. Pouco importante	2	6%				
			3. Medianamente importante	5	15%				
			4. Importante	14	41%				
			5. Muito importante	12	38%				
		Observações: 1.Responderam 33 peritos. 2.Estas respostas estão polarizadas entre duas posições dominantes. Atenta a divergência de opiniões, importa ouvir os peritos numa segunda ronda.							
30	Considera que é exequível o empenhamento do instrumento militar de organizações internacionais (designadamente da NATO e da UE) em operações de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria no GoG?		1. Sim	25	78%				
			2. Não	7	22%				
			3. Não sabe / não responde	0					
			Observações: 1.Responderam 32 peritos. 2.Estas respostas apresentam um padrão consensual.						
31	Que razões entende que podem inibir as organizações internacionais (em particular a NATO e a UE) de procederem ao lançamento de operações de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria no GoG?			Média	Desvio Padrão	Moda	Melhor classif.	Pior classif.	Nº vezes classificado com 1
			1. Indiferença das opiniões públicas dos seus Estados-membros	2,5	1,1	2	1	5	7 (23%)
			2. Custo elevado das operações militares navais	2,7	1,1	3	1	5	5 (16%)
			3. Oposição por parte do Brasil	4,4	0,8	5	1	5	1 (3%)
			4. Existência de alternativas válidas à realização de operações de segurança marítima	3	1,3	4	1	5	5 (16%)
			5. Assunto não ser prioritário para o CSNU	2	1,2	1	1	5	13 (42%)
			Observações: Foram consideradas 31 respostas.	Graduação dos fatores em função das respostas: 5 1 2 4 3					
32	Em termos de probabilidade, em que período considera que o empenhamento no GoG do instrumento militar antes referido pode vir a ocorrer?			Média	Desvio Padrão	Moda	Melhor classif.	Pior classif.	Nº vezes classificado com 1
			1. Até 2025	2,1	1,2	1	1	4	9 (29%)
			2. Entre 2025 e 2030	2,1	0,9	3	1	4	5 (16%)
			3. Após 2030	2,5	1	3	1	4	3 (10%)
			4. Difícilmente serão lançadas operações contra pirataria no GoG	1,5	1,1	1	1	4	14 (45%)
			Observações: Foram consideradas 31 respostas.	Graduação dos fatores em função das respostas: 4 1 2 3					

33	Atentas as diferentes medidas implementadas pelo instrumento militar no HoA, quais considera que podem vir a ser aplicadas no GoG, mesmo sem o lançamento de operações militares contra pirataria?			Média	Desvio Padrão	Moda	Melhor classif.	Pior classif.	Nº vezes classificado com 1
		1. Criação de corredores de segurança para trânsito de navios civis	3,7	2,3	2	1	9	5 (16%)	
		2. Criação de áreas de relato voluntário para navegação mercante	5,8	2,5	9	1	9	1 (3%)	
		3. Criação de escoltas de meios navais a navios mercantes	4,9	2,6	7	1	9	5 (16%)	
		4. Registo de navios em trânsito e risk assesment subsequente	4,4	2,2	3	1	8	3 (10%)	
		5. Mecanismos de coordenação dos meios aeronavais no mar	5	2,2	6	1	9	3 (10%)	
		6. Sistema de comando e controlo transversal a todos os atores	5,8	2,4	7	1	9	2 (6%)	
		7. Definição de uma área de operações para os meios militares	6,2	2,4	8	1	9	1 (3%)	
		8. Cooperação entre centros de fusão e disseminação da informação	4,7	2,4	4	1	9	3 (10%)	
		9. Criação de áreas de risco elevado de ataques de grupos de piratas	3,8	2,5	1	1	9	8 (26%)	
	Observações: Foram consideradas 31 respostas.		Graduação dos fatores em função das respostas: 1 9 4 8 3 5 6 2 7						
34	Em linha com o ocorrido no HoA, considera que é provável que venha a existir interesse de potências externas em destacarem meios do seu poder militar no mar para a região do GoG para lidarem com o fenómeno da pirataria em cumprimento de mandatos nacionais?	1. Muito pouco provável	1	3%					
2. Pouco provável	9	27%							
3. Provável	21	64%							
4. Muito provável	2	6%							
	Observações: 1.Responderam 33 peritos. 2.Há uma posição dominante que atinge 64% de respostas e uma segunda opção que alcança 27%. Assim, importa ouvir os peritos numa segunda ronda.								
35	Em que condições considera que potências externas, particularmente a China e a Rússia, poderão vir a lançar operações militares no GoG com mandatos nacionais?	Média	Desvio Padrão	Moda	Melhor classif.	Pior classif.	Nº vezes classificado com 1		
		1. Colocação em causa do abastecimento de energia da região à China	3,2	1,7	1	1	6	7 (23%)	
		2. Colocação em causa do comércio marítimo internacional na região	3,7	1,7	2	1	6	5 (16%)	
		3. Crescimento de disputas geopolíticas entre potências globais na região	2,3	1,3	1	1	5	11 (35%)	
		4. Lançamento de uma operação de segurança marítima contra pirataria por parte da NATO	3,8	1,3	5	1	6	3 (10%)	
		5. Lançamento de uma operação de segurança marítima contra pirataria pela EU	4,5	1,3	6	2	6	0	
		6.Assistir-se a uma tendência de militarização continuada da região	3,5	1,7	6	1	6	5 (16%)	
	Observações: Foram consideradas 31 respostas.		Graduação dos fatores em função das respostas: 3 1 6 2 4 5						

Apêndice E - Segundo questionário



Departamento de Estudos Políticos

EXERCÍCIO DELPHI

PROJETO “O INSTRUMENTO MILITAR NO COMBATE À PIRATARIA MARÍTIMA NO GOLFO DA GUINÉ: QUE MEDIDAS IMPLEMENTADAS NO CORNO DE ÁFRICA PODEM SER APLICADAS?”

António Gonçalves Alexandre

2º QUESTIONÁRIO

NOME	
INSTITUIÇÃO	
DATA	

2. EFICÁCIA DAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS NO CORNO DE ÁFRICA (HoA)

Questões		Respostas		Resultados do 1º questionário		
9	Qual a importância que atribui ao envolvimento do poder militar no mar de diversos Estados (particularmente das potências regionais – China, Índia e Japão – e da Rússia) que atuaram em cumprimento de mandatos nacionais?		1. Muito pouco importante	0		Responderam 32 peritos
			2. Pouco importante	2	6%	
			3. Medianamente importante	3	9%	
			4. Importante	15	47%	
			5. Muito importante	12	38%	
		Justificação				

3. EMPREGO DO INSTRUMENTO MILITAR NO GOLFO DA GUINÉ (GoG)

15	Considera que o processo de securitização da pirataria / assalto armado no mar contra navios no GoG foi bem sucedido?		1. Não	21	64%	Responderam 33 peritos
			2. Sim, parcialmente	11	33%	
			3. Sim, completamente	1	3%	
		Justificação				
20	De entre as ações passíveis de implementação para abordar as causas profundas do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios no GOG, uma está relacionada com o desenvolvimento de iniciativas de capacitação marítima das estruturas de segurança dos países ribeirinhos. Que importância atribui a estas ações de capacitação marítima?		1. Muito pouco importante	0		Responderam 33 peritos
			2. Pouco importante	1	3%	
			3. Medianamente importante	5	16%	
			4. Importante	11	31%	
			5. Muito importante	16	50%	
		Justificação				

4. EFICÁCIA DAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS NO GoG

22	A intervenção do instrumento militar no mar no GoG tem-se centrado na adoção de medidas de capacitação marítima das estruturas de segurança dos Estados da região, na condução de programas de cooperação no domínio da segurança e defesa, tanto multilaterais quanto bilaterais, e na implementação de arquiteturas de partilha de informação sobre o domínio marítimo. Nesta região, o fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios assumiu algum significado no período 2011 - 2013 e a partir de 2015. Mas entre 2018 e 2020 o GoG foi o <i>hot spot</i> com mais incidentes reportados em todo o mundo. Nestas circunstâncias, como classifica a eficácia das medidas implementadas pelo instrumento militar no GoG até à presente data?		1. Não têm sido eficazes	9	27%	Responderam 33 peritos
			2. Têm sido pouco eficazes	24	73%	
			3. Têm sido eficazes	0		
		Justificação				

28	Centrando o foco no G7++ <i>Friends of the Gulf of Guinea</i> , como avalia o papel que tem desempenhado no apoio à "Arquitetura de Yaoundé", desenvolvida no seguimento da aprovação do Código de Conduta de Yaoundé?		1. Muito pouco importante	0		Responderam 29 peritos
			2. Pouco importante	4	14%	
			3. Medianamente importante	11	38%	
			4. Importante	11	38%	
			5. Muito importante	3	10%	
		Justificação				

5. INICIATIVAS IMPLEMENTADAS NO HoA QUE PODEM SER APLICADAS NO GoG

29	Qual a importância que atribui ao eventual empenhamento no GoG do instrumento militar de organizações internacionais, em particular da NATO e da UE, para a realização de operações de segurança marítima fora das águas territoriais dos Estados ribeirinhos como solução possível para mitigar o fenómeno da pirataria na região?		1. Muito pouco importante	0		Responderam 33 peritos	
			2. Pouco importante	2	6%		
			3. Medianamente importante	5	15%		
			4. Importante	14	41%		
			5. Muito importante	12	38%		
		Justificação					
34	Em linha com o ocorrido no HoA, considera que é provável que venha a existir interesse de potências externas em destacarem meios do seu poder militar no mar para a região do GoG para lidarem com o fenómeno da pirataria em cumprimento de mandatos nacionais?		1. Muito pouco provável	1	3%	Responderam 33 peritos	
			2. Pouco provável	9	27%		
			3. Provável	21	64%		
			4. Muito provável	2	6%		
		Justificação					

Apêndice F - Análise estatística do segundo questionário



Departamento de Estudos Políticos

EXERCÍCIO DELPHI

PROJETO “O INSTRUMENTO MILITAR NO COMBATE À PIRATARIA MARÍTIMA NO GOLFO DA GUINÉ: QUE MEDIDAS IMPLEMENTADAS NO CORNO DE ÁFRICA PODEM SER APLICADAS?”

António Gonçalves Alexandre

Análise das respostas ao 2º QUESTIONÁRIO

2. EFICÁCIA DAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS NO CORNO DE ÁFRICA (HoA)

Questões		Respostas		Resultados do 2º questionário		
9	Qual a importância que atribui ao envolvimento do poder militar no mar de diversos Estados (particularmente das potências regionais – China, Índia e Japão – e da Rússia) que atuaram em cumprimento de mandatos nacionais?		1. Muito pouco importante	0		Responderam 29 peritos
			2. Pouco importante	0		
			3. Medianamente importante	3	10%	
			4. Importante	18	62%	
			5. Muito importante	8	28%	
		Justificações:				
Nos últimos anos assistiu-se a um aumento da dimensão regional na estratégia de segurança. Nessa medida, potências asiáticas como a China, a Índia e o Japão sentiram-se impelidas a envolverem-se militarmente na repressão e prevenção da pirataria no Oceano Índico pelo interesse que qualquer uma delas tem na preservação da segurança naquela região. O envolvimento do poder militar dos referidos Estados demonstra a elevada prioridade atribuída à situação, tendo igualmente algum efeito dissuasor. A cobertura multilateral permitiu a validação do envolvimento militar que foi importante entre outros fatores igualmente relevantes. O emprego do IM foi importante porque, em alguns casos, permitiu a utilização da “força”, de acordo com os pressupostos definidos no respetivo quadro de referência. As potências regionais mencionadas, não fazendo parte da UE ou da NATO, procuraram afirmar-se através da condução de ações no âmbito de mandatos nacionais, tendo como principais objetivos proteger a navegação mercante dos seus países em trânsito nessa área, mas também recolher informação acerca do <i>modus operandi</i> das organizações internacionais com maior peso e que estavam presentes naqueles espaços marítimos. A presença de meios da China, Rússia, Índia e Japão, constitui-se como evidente efeito dissuasor relativamente à ação de grupos de piratas. Porém, na sua génese não está um “genuíno” interesse em combater a pirataria mas a emergência da “competição geopolítica em relevantes espaços geoestratégicos”. No entanto, o papel desses Estados foi relevante para a obtenção, primeiro, e manutenção, depois, de elevados níveis de segurança marítima. Idealmente seria desejável que todos os Estados que participassem nas operações contra pirataria estivessem enquadrados por uma organização internacional, permitindo coordenar ações, procedimentos e áreas de intervenção. Porém, algumas rivalidades entre eles tornariam difícil a subordinação, ainda que só para efeitos de coordenação, das suas unidades militares a um país terceiro. Ainda assim, no caso da pirataria no Índico, houve contatos informais entre unidades ocidentais e unidades de alguns desses países. O emprego do poder militar no mar em operações contra pirataria é fundamental pois reúne um conjunto alargado de capacidades que ajudam ao cumprimento da missão, desde os sensores (ativos e passivos), sistemas de compilação de panorama e troca de informações, velocidade dos meios, sustentação e, por último, grande poder de dissuasão. O poder militar representa o Estado a que pertence, transmitindo internacionalmente uma mensagem de empenho nacional na matéria em questão.						

3. EMPREGO DO INSTRUMENTO MILITAR NO GOLFO DA GUINÉ (GoG)

15	Considera que o processo de securitização da pirataria / assalto armado no mar contra navios no GoG foi bem sucedido?	1. Não	19	63%	Responderam 30 peritos
		2. Sim, parcialmente	11	37%	
		3. Sim, completamente	0		
		Justificação: A circunstância dos holofotes dos <i>mass media</i> não estarem voltados para o GoG não significa que tenha havido uma efetiva repressão e/ou prevenção do fenómeno da pirataria/assalto à mão armada contra navios, sobretudo nas <i>Brown Waters</i> do golfo. De resto, o problema é tão mais complicado de solucionar ou, pelo menos, de mitigar, quanto é certo que estes fenómenos de pirataria e / ou de assalto à mão armada contra navios estão intrinsecamente associados a focos de terrorismo, de luta independentista e de crime internacional organizado na região, o que determina que a securitização seja impossível de concretizar sem intervenção direta na origem dos demais fenómenos de instabilidade e insegurança, o que não tem sido possível, nem tem sido considerado uma prioridade a nível internacional. Portanto, nas atuais circunstâncias, não se pode falar de sucesso deste processo. Apesar da intensificação das ações empreendidas por vários atores na região por forma a mitigar a pirataria/assalto armado, a situação no GoG continua particularmente gravosa, seja em termos quantitativos seja em termos qualitativos. Dado o incremento do número de incidentes no mar, tais como, raptos e ataques, o processo de securitização não foi bem sucedido e está mesmo longe de poder vir a ser. Os progressos existentes ainda não contribuíram para o objetivo maior de haver mais segurança marítima na região do GoG através da diminuição do volume de incidentes reportados. Os números dos dois últimos anos tem demonstrado que a pirataria e o assalto armado no mar se encontram em valores alarmantes e capazes de desafiar as diversas iniciativas implementadas no quadro de securização da zona. Porém, é essencial olhar para este quadro, tendo em consideração a projeção dos problemas que ocorrem em terra na dimensão marítima. Uma questão importante neste processo é a incapacidade legal para intervir em águas territoriais e interiores sem que haja um acordo nesse sentido com os Estados ribeirinhos. É, de igual modo, notório um menor empenhamento da comunidade internacional e até da própria ONU na atuação no GoG. Ainda não se ultrapassou a fase da discussão conceptual em torno dos conceitos pirataria/assalto armado no mar. Em face de um completamente bem sucedido processo de securitização, a clarificação estaria alcançada/concretizada, o conceito de terrorismo marítimo seria, muito possivelmente, mais utilizado do que hoje se verifica. Todavia, equacionar o replicar do <i>benchmarking</i> do HoA no GoG é, em si mesmo, o reconhecimento de que parte do caminho da securitização já foi (pelo menos) iniciado. Até porque já são conhecidos indicadores que permitem sustentar/alavancar tal possibilidade como suscetível de encerrar em si o potencial de sucesso onde o resto parece ter falhado. Não se pode considerar a existência de um processo de securitização com aplicação direta na área do GoG, no entanto as medidas implementadas para a navegação mercante, de diferentes índoles, mitigaram caso a caso as ocorrências. A necessidade de envolvimento dos países ribeirinhos com meios e capacidades na área constitui peça fundamental para a concretização de uma estratégia bem sucedida. Determinadas condutas começam a ser elevadas à condição de práticas contrárias à convivência entre Estados, por um lado, e a serem reconhecidas enquanto tal pelos respetivos públicos alvo, por outro, frequentemente pela via discursiva. É um processo inacabado, mas se formos atender à definição do conceito de securitização, conseguimos de facto encontrar já algumas componentes em vigor.			

20	De entre as ações passíveis de implementação para abordar as causas profundas do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios no GOG, uma está relacionada com o desenvolvimento de iniciativas de capacitação marítima das estruturas de segurança dos países ribeirinhos. Que importância atribui a estas ações de capacitação marítima?		1. Muito pouco importante	0		Responderam 30 peritos
			2. Pouco importante	0		
			3. Medianamente importante	1	3%	
			4. Importante	7	23%	
			5. Muito importante	22	74%	
		Justificação:				
A capacitação marítima dos países ribeirinhos para combater as causas profundas destes fenómenos está relacionada com o entendimento de que a segurança das <i>Brown Waters</i> dever ser confiada, em primeira linha, aos meios desses Estados. O racional prende-se com o facto de se cada Estado tiver meios e competências para garantir níveis aceitáveis de segurança nas águas sob sua jurisdição, conseguir-se-á uma maior segurança marítima a nível global. De resto, estatisticamente, o maior número de atos ilícitos praticados no mar têm lugar próximo de costa, pelo que garantir a segurança das águas sob soberania/jurisdição dos Estados ribeirinhos pode, por si só, significar uma grande redução da ocorrência de tais atos. A apropriação da resposta ao fenómeno da insegurança marítima pelos países ribeirinhos é essencial para o sucesso no curto e no longo prazo de qualquer resposta que se desenhe – ainda que raramente seja conseguida na sua plenitude. A capacitação é a peça através da qual se garantem as bases necessárias para uma aplicação em grande escala e rigorosa das soluções que foram identificadas. Uma resposta implementada e/ou imposta pelos parceiros internacionais será sempre subótima. As ações de capacitação marítima serão muito importantes e, porventura, a única forma de operacionalmente podermos dispor de um instrumento efetivo que contribua para a segurança marítima no GoG. Essa capacitação é indispensável no processo de segurança marítima na região. A capacitação marítima é essencial, pois estes Estados não são talassocráticos e como tal são assimétricos no que respeita a essa capacitação. As causas profundas destes fenómenos radicam na pobreza, na falta de oportunidades de desenvolvimento social das populações e na corrupção que grassa nas instituições da região. É claro que estas causas profundas não são resolúveis em curto espaço de tempo, podendo mesmo demorar gerações. A capacitação das estruturas de segurança locais é, nestas circunstâncias, um importante instrumento para combater estes fenómenos (e será, porventura, o único com aplicação no curto prazo). O problema fundamental reside na falta de confiança nas próprias estruturas estatais, algumas das quais estão, elas próprias, envolvidas nestes atos criminais. As causas dos fenómenos de criminalidade (mais ou menos organizada) estão associadas, na maior parte dos casos, à incapacidade de assegurar a satisfação das necessidades que correspondem aos primeiros níveis situados na base da pirâmide de necessidades de Maslow. A implementação do princípio da subsidiariedade nestas matérias, sobretudo quando se conhecem as causas profundas que estão na génese do <i>statu quo</i> a que a questão se refere e a fragilidade generalizada dos atores locais, é fundamental na busca de soluções de sucesso para controlo dos fenómenos em causa. É fundamental para o sucesso no combate à pirataria ou assalto armado à navegação mercante a capacitação dos países ribeirinhos, processo sem o qual não serão bem sucedidas as iniciativas para erradicar este tipo de ocorrências. Esta é talvez a ação mais relevante ou útil que os consensos possíveis da comunidade internacional podem desencadear. Os efeitos gerados podem ser marginais, mas são necessários e urgentes. Esta ação deve ser acompanhada, todavia, de outras iniciativas (ex. capacitação ao nível do sistema de aplicação da justiça, legislação interna, etc.). Mas a capacitação deve gerar cadeias de valor nos locais. Apesar de relevante não é o único facto que deve ser tido em conta; como tal, a capacitação marítima não pode ser vista como panaceia nem lhe deve ser atribuída excessiva importância, sob pena de descurarmos os restantes elementos da equação.						

4. EFICÁCIA DAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS NO GoG

22

		1. Não têm sido eficazes	5	17%	Responderam 30 peritos
		2. Têm sido pouco eficazes	25	83%	
		3. Têm sido eficazes	0		
	Justificação:				
A intervenção do instrumento militar no mar no GoG tem-se centrado na adoção de medidas de capacitação marítima das estruturas de segurança dos Estados da região, na condução de programas de cooperação no domínio da segurança e defesa, tanto multilaterais quanto bilaterais, e na implementação de arquiteturas de partilha de informação sobre o domínio marítimo. Nesta região, o fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios assumiu algum significado no período 2011 - 2013 e a partir de 2015. Mas entre 2018 e 2020 o GoG foi o <i>hot spot</i> com mais incidentes reportados em todo o mundo. Nestas circunstâncias, como classifica a eficácia das medidas implementadas pelo instrumento militar no GoG até à presente data?	O instrumento militar tem contribuído – ainda que de modo bem mais limitado do que seria desejável – para a partilha de informação entre os Estados ribeirinhos, para o desenho de iniciativas concertadas entre alguns dos países da região com o objetivo de reduzir as ameaças ao uso das águas sobre as quais tenham soberania e, sobretudo, a encararem estes fenómenos como um real problema que necessita de uma eficiente intervenção, pois dela depende não só a segurança nacional de cada um deles, como também a aspiração a uma melhor situação económica e financeira. Apesar da intensificação das ações empreendidas por vários atores na região por forma a mitigar a pirataria/assalto armado, a situação no golfo continua particularmente gravosa seja em termos quantitativos seja em termos qualitativos, pelo que a sua eficácia tem sido limitada. Os pilares de desenvolvimento da política de securização, analisando <i>per se</i>, são corretos, no entanto, pouco eficazes. Logo, a solução encontra-se no <i>strategy deployment</i> e não tanto na definição da estratégia de alto nível. Salienta-se também a necessidade fundamental de implementação de uma <i>comprehensive approach</i>, nomeadamente no que refere ao cruzamento do domínio marítimo com o terrestre. A persistência (e até o aumento) destes fenómenos leva à conclusão de que as medidas têm tido baixa eficácia. Este insucesso não pode deixar de estar associado às incapacidades dos Estados para exercerem a sua autoridade e reprimirem a criminalidade. Estados frágeis não produzem segurança, pelo contrário já que podem mesmo contribuir para o seu incremento. Atenção que por frágil não se deve tomar por pobre, mas sim por ser fraco na ação das suas instituições. A evolução do número de ocorrências fala por si, assim como a ‘pulverização’ de esforços e iniciativas regionais que, ao invés de apostarem na cooperação em termos efetivos, se apresentam preocupadas, sobretudo, com a projeção e salvaguarda dos interesses nacionais de cada Estado da região individualmente considerado – relegando a região, como um todo, para um plano absolutamente secundário. A eficácia decorre do conhecimento e da interpretação da cooperação que não se limita à partilha de informação (MSA), mas que se projeta em ações no mar, através de operações do tipo “<i>surge operations</i>” ou outras de escolta e embarque de equipas de segurança. A pirataria no GoG é apenas uma das facetas da insegurança na região, entre diversas atividades ilegais/ilícitas que ocorrem diariamente e estão intrinsecamente interligadas à pirataria, como seja, a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada, tráficos de droga e matérias primas, de animais exóticos, de armas e até de pessoas. O domínio marítimo é um vetor de expansão e propagação destas atividades ilícitas, ligadas a instituições de justiça frágeis nos Estados costeiros, à corrupção, ao baixo desenvolvimento económico, multiplicado ainda por problemas elevada demografia em alguns desses Estados. Se as medidas implementadas tivessem sido completamente eficazes, os <i>shortcomings</i> ao nível de equipamento, treino e resultados não continuariam tão visivelmente patentes; foram, por conseguinte, claramente pouco eficazes.				

28	Centrando o foco no G7++ <i>Friends of the Gulf of Guinea</i> , como avalia o papel que tem desempenhado no apoio à "Arquitetura de Yaoundé", desenvolvida no seguimento da aprovação do Código de Conduta de Yaoundé?		1. Muito pouco importante	0		Responderam 28 peritos
			2. Pouco importante	3	11%	
			3. Medianamente importante	12	43%	
			4. Importante	9	32%	
			5. Muito importante	4	14%	
		Justificação: O verdadeiro papel do G7++ <i>Friends of the Gulf of Guinea</i> não pode ser aferido a tão curto prazo. Está aqui em causa a <i>capacity-building</i> dos países da região, o que é algo que só virá a dar frutos a longo prazo e desde que apoiado pela cooperação internacional e pela criação e afetação de meios financeiros para o conseguir. São conhecidas as dificuldades em algumas zonas da arquitetura implementada (no que respeita ao início da operação de alguns centros), na sua afirmação enquanto atores preponderantes na gestão da insegurança marítima na região e na capacidade de resposta dos mesmos à forma rápida como a ameaça marítima vai mudando. o G7++<i>Friends of the Gulf of Guinea</i> tem desempenhado o seu papel no apoio à "Arquitetura de Yaoundé", desenvolvida no seguimento da aprovação do Código de Conduta de Yaoundé, embora seja sempre difícil quantificar a sua ação – por exemplo, ao nível de ações concretas que tiveram lugar, ou relativamente ao número de projetos e verbas envolvidas. O GoG encontra-se refém de múltiplas organizações, as quais partilham, muitas vezes, os mesmos objetivos, mas que levam à dispersão de meios e à implementação de diferentes estratégias, com consequências sérias na sua eficácia. Olhando para o CCY, pode dizer-se que foi fundamental para um quadro de atuação (e afirmação) regional; porém, a sua implementação encontra-se enfraquecida devido à descoordenação da integração e cooperação dos diversos atores numa grande estratégia regional. Todas as medidas regionais para combater a pirataria são sempre bem-vindas, embora frequentemente não tenham grandes resultados. Regra geral, só quando o problema é sentido por todos é que há alguma unidade de propósito. Poderá até acontecer que a fragilidade de um Estado nesta matéria acabe por ser uma vantagem para outros, o que contribuirá para enfraquecer o papel de estruturas multinacionais. O papel desempenhado pelo G7++<i>Friends of the Gulf of Guinea</i> tem ficado aquém do que seria expectável. A sede de protagonismo e dividendos (em termos gerais) tende a sobrepor-se a todas as restantes questões. A arquitetura afigura-se bem desenhada. A sua implementação carece, contudo, de adequada avaliação, caso contrário, poderá ser um desenho de uma estrutura bem elaborada, mas inconsequente se não for apoiada por meios e capacidades das entidades e órgão envolvidos dos países ribeirinhos, a nível das alfândegas, polícias marítimas e outras entidades. Numa situação volátil como a existente no GoG, a mera existência de mecanismos deste tipo tem um efeito positivo em termos de estabilidade relativa. Atento o alargamento das partes interessadas, fomentando a colaboração, unidade e esforço entre governos, indústria marítima, sociedade civil e outros atores, deve ser enaltecido o papel do G7++<i>Friends of the Gulf of Guinea</i> e, por não existir outra mais credível, a Arquitetura de Yaoundé deve mesmo ser dinamizada. Arquitetura relevante, pois confere-lhe um papel único em termos de arcabouço formal de excelência na região.				

5. INICIATIVAS IMPLEMENTADAS NO HoA QUE PODEM SER APLICADAS NO GoG

29	Qual a importância que atribui ao eventual empenhamento no GoG do instrumento militar de organizações internacionais, em particular da NATO e da UE, para a realização de operações de segurança marítima fora das águas territoriais dos Estados ribeirinhos como solução possível para mitigar o fenómeno da pirataria na região?		1. Muito pouco importante	0		Responderam 30 peritos
			2. Pouco importante	1	3%	
			3. Medianamente importante	3	9%	
			4. Importante	16	54%	
			5. Muito importante	10	34%	
		Justificação: O empenhamento do instrumento militar de organizações internacionais como a NATO ou a UE é importante, mas não obterá todos os resultados desejáveis, na medida em que deixará de fora as águas onde se registam incidentes em maior número – senão também com maior gravidade e impacto económico – designadamente os atos materiais da pirataria que, por força da lei internacional, têm que ser considerados como sendo de “mero “ assalto armado. O empenhamento do instrumento militar por organizações internacionais (mesmo que atuando fora das águas territoriais dos Estados) não resolverá definitivamente o problema. Ainda que possa servir de elemento dissuasor, há que ter em consideração o facto de uma grande parte dos ataques suceder em águas territoriais, pelo que a opção aqui apresentada é menos interessante e eficaz para debelar a ameaça no GoG. A diversidade de atores, jurisdições e métodos de atuação é, também, algo que diminui a eficácia da eventual ação das organizações internacionais. Quer a UE, para já, quer a NATO, eventualmente no futuro, poderão dar um contributo significativo para a segurança do GoG, pese embora o empenhamento da NATO ainda esteja distante de poder vir a ser uma possibilidade. O poder militar no mar da UE e da NATO nas águas do GoG pode fazer efetivamente a diferença e contribuir para um ambiente marítimo mais seguro. Com a ausência de condições dos países ribeirinhos de patrulhamento no alto mar, assume-se que esse papel possa ser desempenhado por outros atores com interesse na região. Tendo em consideração os recursos energéticos e as rotas comerciais internacionais, naturalmente que tanto a UE como a NATO poderão assumir um papel de relevância, o que será também importante atenta a presença dos EUA, China e Brasil no GoG. Porém, a política da NATO terá que ser necessariamente mais clara e objetiva relativamente aos meios e estratégia a seguir. Só a intervenção de Estados com boas capacidades e, sobretudo, o que até será mais importante, de Estados que respeitem o direito internacional, que sejam invulneráveis à corrupção local e forem credíveis no seu propósito, é que permitirá erradicar ou, pelo menos, controlar estas atividades criminosas. Para tanto, é fundamental a intervenção do CSNU ou, numa versão minimalista, a existência de acordos entre Estados e organizações regionais que legitimem a atuação de forças militares da NATO ou da UE. Ainda assim, se os fenómenos de pirataria não assumirem uma dimensão preocupante em termos de consequências financeiras para os países ocidentais, ou não tiverem repercussões nos tripulantes dos navios civis (mortes, raptos, violência), poderemos continuar a assistir a alguma passividade da sua parte. Se se equacionar uma situação extrema, por exemplo uma disrupção no fornecimento/acesso da China aos recursos energéticos da região, fácil será compreender que o clima de (relativa) paz (ainda assim, e apesar de tudo) que se vive na região, poderá ser desafiado... o que poderá suscitar, da parte das organizações referidas, o lançamento de missões fora de área, numa tentativa de preservar, até aonde for possível, o (pelo menos relativo) clima de diálogo. Devem prevalecer ações de natureza bilateral entre os países com interesse na região, mais do que qualquer missão da NATO ou da UE. O eventual empenhamento do instrumento militar de organizações internacionais poderá mesmo ser a única opção capaz de controlar a situação no GoG. É uma opção importante, mas é necessário haver <i>buy-in</i> da região e dos países locais, sob pena de se colocarem expetativas desmedidas na comunidade internacional e em qualquer tipo de solução que venha de fora.				

34	Em linha com o ocorrido no HoA, considera que é provável que venha a existir interesse de potências externas em destacarem meios do seu poder militar no mar para a região do GoG para lidarem com o fenómeno da pirataria em cumprimento de mandatos nacionais?		1. Muito pouco provável	1	3%	Responderam 30 peritos
			2. Pouco provável	4	12%	
			3. Provável	24	82%	
			4. Muito provável	1	3%	
		Justificação: Os países que mais interesse teriam em destacar meios militares para o GoG seriam, necessariamente, aqueles que mais têm a ganhar na região, em termos de influência política e, sobretudo, em termos económicos. Alguns países desejam não só explorar as riquezas da região como alcandorar-se numa verdadeira posição soberana sobre países pobres, com elevado nível de corrupção e sem capacidade de crescimento ou desenvolvimento próprio. No quadro atual, um país preenche paradigmaticamente essa posição: a China. Pequim tem expandido a sua influência para diversos países sem exploração dos seus próprios recursos e endividados (até à própria China), situando-se alguns deles na costa Ocidental de África. Tratando-se de países que têm riquezas naturais (petróleo, gás natural, minérios, para além de diversidade de fauna e flora), é provável que Pequim reforce a posição estratégica na região, não apenas pela via económica e financeira, como também através de forte presença naval. Dada a evolução preocupante dos tipos de ameaças na região do GoG, não é passível de ser descartado o cenário de um ataque de maiores proporções e/ou consequências. Se o ataque visar cidadãos estrangeiros e/ou tiver implicações económicas significativas para alguma potência externa, é possível a mobilização de meios do seu poder militar para o GoG. Será provável, não só pela relevância para a economia global que representa o GoG, como pela necessidade de estas potências externas terem de intervir para segurança dos seus interesses económicos e securitários na região. Aliás, o padrão atual é o de existirem cada vez mais atores estatais a cooperar e a intervir no GoG. A partir do momento em que as rotas marítimas e a segurança energética fiquem comprometidas é de esperar uma intervenção na região. Aliás, este tipo de intervenções é recorrente em questões que afetam interesses nacionais de outras potências. No entanto, o HoA tem características únicas que lhe permitem uma intervenção externa mais robusta e abrangente, sendo que, em comparação, tal situação é substancialmente diferente no GoG. A participação internacional dependerá sobretudo da relevância financeira e do impacto mediático que o fenómeno possa vir a ter. Dificilmente um país ocidental desejará envolver-se unilateralmente, a não ser que tenha interesses significativos a salvaguardar. Um mandato nacional será pouco provável de acontecer à margem da ONU ou de organizações regionais. É provável, se ocorrer uma disrupção no fornecimento de energia de que a China necessita. A probabilidade poderá assumir contornos significativos, no caso de existir conflito de interesses ou ocorrências que traduzam prejuízo relevante para algumas potências ou países bem posicionados na esfera de influência do GoG. A segurança do comércio marítimo internacional terá cada vez mais peso para a estabilidade económica mundial pelo que a intervenção coordenada de potências exteriores à região tenderá a aumentar, ainda que em geometria variável. É provável que venha a existir tal interesse. Uma questão diferente é saber que potências externas o farão – que já não estejam a fazer agora – sob múltiplas formas. Interesse e vontade existem. Mas a probabilidade de virem a ocorrer é, de momento, condicionada por outras variáveis ou prioridades face recursos/capacidades limitadas (por exemplo, a Noruega tem muito interesse, mas é pouco provável que projete navios militares face a outras prioridades atuais, como a ameaça russa e os interesses estratégicos no Ártico). No entanto, pode desencadear iniciativas para que outros o façam. O <i>trigger</i> para a projeção desses meios é um emaranhado de interesses em que a pirataria é apenas um deles. Mas é muito provável que possa acontecer nos próximos 4 a 7 anos. No entanto, caso a UA faça pedidos formais, com nível de ambição mais elevado, a outras organizações internacionais (UE e/ou NATO), então sim, poderá ser muito provável. A NATO muito dificilmente irá equacionar qualquer operação se não houver um pedido formal da UA.				