

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC FELIPE AURELIO DE CARVALHO SANTOS

**O EMPREGO DE MEIOS NAVAIS NAS ATIVIDADES DE EMPREGO
LIMITADO DA FORÇA:
A Resposta Multinacional à Ameaça Pirataria no Chifre da África
entre 1991 e 2016**

Rio de Janeiro

2024

CC FELIPE AURELIO DE CARVALHO SANTOS

**O EMPREGO DE MEIOS NAVAIS NAS ATIVIDADES DE EMPREGO
LIMITADO DA FORÇA:
A Resposta Multinacional à Ameaça Pirataria no Chifre da África
entre 1991 e 2016**

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG (RM1) WILLIAM DE SOUSA MOREIRA

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2024

DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha gratidão, primeiramente a Deus, por ter iluminado meu caminho nas dificuldades, me concedendo saúde, força e resiliência para realizar este trabalho.

À minha amada esposa Viviane, meu sincero agradecimento pelo amor, incentivo e cuidado incondicionais, expressos através do apoio inabalável durante toda esta jornada.

À minha pequena amada filha Maria Luísa por abrilhantar meus dias, revigorar meu ânimo e encher nosso lar de felicidade e carinho, trazendo a inspiração necessária para perseverar nos momentos mais difíceis.

Ao meu querido pai, Contra-Almirante Altanir Aurelio Santos, pelos sólidos valores transmitidos e incentivos de sempre, fundamentais para a consecução desta árdua singradura.

Ao meu orientador, Capitão de Mar e Guerra (RM1) William de Sousa Moreira, sou grato pelas orientações precisas, apoio, ensinamentos e paciência, que foram de imensa importância para a realização deste estudo.

À Escola de Guerra Naval, agradeço por meio de sua direção, corpo docente e equipe administrativa, que proporcionaram a transmissão dos conhecimentos essenciais para a elaboração desta dissertação.

Aos meus amigos do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores do ano de 2024, pelo convívio fraterno e agradável.

O pirata é um criminoso tanto em terra quanto no mar; um inimigo de toda a humanidade, a ser combatido por toda nação que ousar enfrentá-lo.

Sir William Blackstone

RESUMO

Este trabalho aborda a relevância da segurança marítima no contexto das ameaças não-estatais, com foco específico na pirataria no Chifre da África. A análise histórica demonstra que a pirataria, intensificada a partir do colapso do governo somali em 1991, evoluiu de ataques de subsistência para operações altamente organizadas, que comprometem seriamente as rotas comerciais internacionais. O estudo examina as respostas da comunidade internacional, destacando a criação de forças-tarefas navais e operações lideradas pela União Europeia e pela OTAN, que foram determinantes para a redução dos incidentes de pirataria. A importância da cooperação internacional e da presença naval contínua é evidenciada como elementos essenciais para a manutenção da segurança no mar. No entanto, o trabalho ressalta que, embora as operações militares tenham sido eficazes a curto prazo, a erradicação da pirataria depende de uma abordagem mais ampla, que inclui o desenvolvimento sustentável e a estabilização em terra. A teoria da "boa ordem no mar", de Geoffrey Till, é aplicada ao demonstrar que a segurança marítima vai além da simples presença naval, exigindo a resolução das causas subjacentes da pirataria, como a pobreza e a governança frágil. Conclui-se que a segurança marítima eficaz requer uma estratégia integrada que combine operações navais com esforços para melhorar as condições socioeconômicas nas áreas afetadas, garantindo a proteção das rotas comerciais e a estabilidade regional.

Palavras-chave: Pirataria. Segurança Marítima. Boa Ordem no Mar. Chifre da África. Operações Navais. Cooperação Internacional. Emprego Limitado da Força. Força-Tarefa Combinada.

ABSTRACT

The Deployment of Naval Forces in Limited Force Employment Operations: The Multinational Response to the Piracy Threat in the Horn of Africa from 1991 to 2016

This work addresses the relevance of maritime security in the context of non-state threats, with a specific focus on piracy in the Horn of Africa. The historical analysis shows that piracy, intensified after the collapse of the Somali government in 1991, evolved from subsistence attacks to highly organized operations that seriously compromise international trade routes. The study examines the responses of the international community, highlighting the creation of naval task forces and operations led by the European Union and NATO, which were important in reducing piracy incidents. The importance of international cooperation and continuous naval presence is emphasized as essential elements for maintaining maritime security. However, the work underscores that while military operations have been effective in the short term, eradicating piracy depends on a broader approach that includes sustainable development and stabilization on land. Geoffrey Till's theory of "good order at sea" is applied by demonstrating that maritime security extends beyond mere naval presence, requiring the resolution of the underlying causes of piracy, such as poverty and weak governance. The conclusion is that effective maritime security requires an integrated strategy that combines naval operations with efforts to improve socio-economic conditions in affected areas, ensuring the protection of trade routes and regional stability.

Keywords: Piracy. Maritime Security. Good Order at Sea. Horn of Africa. Naval Operations. International Cooperation. Maritime Security Operations. Combined Task Force

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Somalilândia e Puntlândia	24
FIGURA 2 – Incidentes de pirataria na costa da Somália (2003 a 2016)	27

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNUDM	–	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CMF	–	<i>Combined Maritime Forces</i>
CTF	–	<i>Combined Task Force</i>
TFG	–	Governo Federal de Transição
DMN	–	Doutrina Militar Naval
EMA	–	Estado-Maior da Armada
EUA	–	Estados Unidos da América
MB	–	Marinha do Brasil
IMB	–	<i>International Maritime Bureau</i>
IMO	–	<i>International Maritime Organization</i>
OEF	–	<i>Operation Enduring Freedom</i>
OEF-HOA	–	<i>Operation Enduring Freedom – Horn of Africa</i>
ONU	–	Organização das Nações Unidas
OSM	–	Operações de Segurança Marítima
OTAN	–	Organização do Tratado do Atlântico Norte
ZEE	–	Zona Econômica Exclusiva
ICU	–	União das Cortes Islâmicas
UE	–	União Europeia
PMA	–	Programa Mundial de Alimentos
VLCC	–	<i>Very Large Crude Carrier</i>

LISTA DE SÍMBOLOS

MN Milhas Náuticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	A BOA ORDEM NO MAR E A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA MARÍTIMA.....	13
3	A AMEAÇA PIRATA.....	18
3.1	O RENASCER DA AMEAÇA PIRATA.....	20
3.2	A PIRATARIA NO CHIFRE DA ÁFRICA.....	22
3.3	AS TRÊS FASES DA PIRATARIA SOMALI.....	24
3.3.1	A Primeira Fase da Pirataria Somali.....	25
3.3.2	A Segunda Fase da Pirataria Somali.....	26
3.3.3	A Terceira Fase da Pirataria Somali.....	28
4	RESPOSTAS À AMEAÇA PIRATA.....	32
4.1	AS DIFICULDADES JURÍDICAS PARA O COMBATE À PIRATARIA.....	33
4.2	COMBATE À PIRATARIA NA PRIMEIRA FASE DO CICLO (1991 – 2000)	36
4.3	COMBATE À PIRATARIA NA SEGUNDA FASE DO CICLO (2000 – 2006)	37
4.4	COMBATE À PIRATARIA NA TERCEIRA FASE DO CICLO (2006 – 2016) ...	40
4.4.1	Força Naval da União Europeia (EUNAVFOR) para a Somália – Operação Atalanta.....	41
4.4.2	Forças-Tarefa Combinadas da OTAN (Operações Allied Provider, Operação Allied Protector e Operação Ocean Shield)	43
4.4.3	Combined Task Force 151 (CTF 151)	44
4.4.4	Lições Aprendidas e Desafios Enfrentados.....	47
5	CONCLUSÃO.....	50
	REFERÊNCIAS.....	52
	ANEXOS.....	55

1 INTRODUÇÃO

O ambiente marítimo contemporâneo enfrenta uma ampla gama de ameaças que impactam significativamente seu aproveitamento como catalizador do desenvolvimento humano. Assim tem sido desde que o homem se lançou ao mar há milênios, em suas primeiras embarcações, onde corsários e piratas traziam desafios às primeiras rotas comerciais marítimas. Desde a Antiguidade, civilizações como os fenícios, gregos e romanos utilizaram o mar para comércio, guerra e expansão territorial. Durante a Idade Média, a navegação continuou a desempenhar um papel relevante, com as rotas comerciais marítimas se expandindo e se tornando vitais para o intercâmbio cultural e econômico.

Na Era dos Descobrimentos, a exploração marítima liderada pelas potências ibéricas transformou o comércio global, conectando continentes e promovendo a troca de bens, ideias e culturas. Com a Revolução Industrial, o uso do mar foi ainda mais intensificado, com a introdução de navios a vapor e o desenvolvimento de novas rotas comerciais. No século 20, as duas guerras mundiais destacaram a importância estratégica do poder naval e do controle das rotas marítimas.

Ao longo dessas Eras, a ampla gama de ameaças à segurança dos mares assumiu novas formas e aumentado em intensidade, causando impactos significativos tanto no mar quanto em terra. Nesse contexto, a atuação de forças navais tem se mostrado fundamental desde sempre, desempenhando um papel decisivo na oposição a essas ameaças e no restabelecimento da ordem no mar. As marinhas de guerra, portanto, carregam grande responsabilidade e importância no enfrentamento a essas ameaças cada vez mais frequentes.

É com o foco no papel desempenhado pelos meios navais no combate às ameaças não-estatais ao ambiente marítimo, notadamente a pirataria, que será desenvolvido este trabalho. Terá, portanto, como objetivo geral descrever o fenômeno da pirataria no entorno da região conhecida como Chifre da África, suas origens e o esforço internacional para debelar essa ameaça, no período compreendido entre 1991 e 2016. O estudo acerca do fenômeno da pirataria mostra-se relevante em função dos incalculáveis prejuízos que essa prática traz às nações, ao ameaçar as rotas comerciais globais, impactando a segurança marítima e elevando custos econômicos, e principalmente ao ceifar a vida de muitos tripulantes anualmente. Além disso, a sua compreensão é importante para que possamos entender suas causas e buscar por

possíveis soluções, destacando nesse processo, a importância da cooperação internacional na segurança marítima, podendo oferecer também possíveis *insights* para o enfrentamento de outras ameaças globais, como o tráfico de drogas e de armas. Serão utilizados como referencial teórico importantes conceitos trazidos pelo historiador naval britânico Geoffrey Till, dentre os quais destaco: a “boa ordem no mar” e “segurança marítima”. A partir dos conceitos apresentados, traçaremos conexões com as atividades de Emprego Limitado da Força realizadas pelo Poder Naval.

No Capítulo 3, será contextualizada a questão da pirataria no tempo e no espaço, apresentando historicamente os principais fatores motivadores. Restringiremos nossa abordagem geográfica ao entorno da importante região estratégica conhecida como Chifre da África, buscando apresentar suas conexões com o ambiente terrestre. Limitado o local de atuação e suas relações sociais com terra, buscaremos entender a evolução de sua forma de atuação, ou *modus operandi*, no período compreendido entre 1991 até o final da década de 2020, bem como os efeitos deletérios que tem causado ao tráfego marítimo internacional.

Em seguida, no Capítulo 4, serão apresentadas as principais respostas da comunidade internacional para o combate à pirataria na costa da Somália e entorno, destacando o trabalho das primeiras coalizões internacionais por meio de suas Forças-Tarefas Marítimas Combinadas, buscando entender o crescente papel da cooperação entre essas coalizões internacionais na luta contra a pirataria no Chifre da África, com destaque para a *Combined Task Force 151* (CTF 151) e para a Operação Atalanta.

Por fim, analisaremos os resultados alcançados por essas forças internacionais de coalizão, bem como suas lições aprendidas e seus principais desafios no combate à pirataria moderna. Tal análise terá como alicerce a constante dialética entre a evolução das ameaças à boa ordem no mar e as respectivas respostas da comunidade internacional para confrontá-las, apresentando um panorama evolutivo desde a década de 90. Concluiremos, portanto, acerca da efetividade das operações de combate à pirataria, e por conseguinte, dos meios navais nessa modalidade de operação militar.

2 A BOA ORDEM NO MAR E A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA MARÍTIMA

Para atingir os objetivos do presente trabalho, utilizaremos como referencial teórico a obra *“Sea Power – A Guide for the Twenty-first Century”* do historiador e especialista em estudos de defesa naval Geoffrey Till, que aborda, desde sua 1ª edição, em 2004, o conceito de “boa ordem no mar”. Antes, porém, convém apresentarmos a definição de Atividades de Emprego Limitado da Força, tema mais amplo desta dissertação, e como essas atividades, desempenhadas por meios navais de diversas marinhas, relacionam-se com o mais recente conceito de *“Maritime Security”*, apresentados em 2018 por Geoffrey Till, como uma evolução do conceito original de 2004.

Trazendo para o contexto nacional, a Marinha do Brasil (MB), em seu importante documento doutrinário, o EMA-305 - Doutrina Militar Naval (DMN), de 2017, definiu as Atividades de Emprego Limitado da Força da seguinte forma:

As atividades de emprego limitado da força são aquelas em que a Marinha do Brasil (MB) exercerá o poder de polícia para impor a lei ou um mandato internacional, do qual o País tenha assumido obrigação, determinada por organização intergovernamental. A forma de aplicação da força será prescrita em documento legal e refletirá nas regras de engajamento a serem promulgadas para a operação. O emprego da força não deve se constituir no principal meio para se atingir um determinado fim; ao contrário, deve haver ponderação nesse sentido. [...] as operações nas quais o Poder Naval é aplicado em situações distintas ou acessórias às de guerra naval, [...]. Podem conter alguns traços das operações e ações de guerra naval. Contudo, os principais aspectos que as distinguem são o limitado uso da força e os efeitos desejados, que são distintos daqueles obtidos pela interação com inimigos (Brasil, 2017a, p. 4-2).

Da definição de Atividades de Emprego Limitado da Força, conforme apresentada pelo EMA-305, destacamos principalmente as características que a distingue das operações e ações da guerra naval clássica. Essas características compreendem o exercício do poder de polícia para imposição da lei ou de um mandato internacional, e a aplicação da força de forma limitada (Brasil, 2017a).

Geoffrey Till, em sua obra de 2018, também aborda essa distinção ao discutir os efeitos da globalização na estratégia das marinhas de guerra contemporâneas. Till argumenta que a globalização, com seus efeitos positivos e negativos, criou um novo paradigma de esforço colaborativo entre as forças navais, em contraste com os

comportamentos mais competitivos do passado. Ele considera a globalização um elemento central no ambiente estratégico naval do início do século 21 (Till, 2018).

Till, ao analisar os efeitos da globalização no pensamento estratégico, destaca os desafios trazidos por esse fenômeno, incluindo o aumento do fluxo do tráfego marítimo e o incremento da quantidade de riquezas transportadas, o que despertou o interesse de criminosos e o aumento dos atos ilícitos, como tráfico de entorpecentes, contrabando, pirataria e terrorismo. Essas "novas ameaças"¹ reforçaram a necessidade de proteger suas linhas de comunicação marítimas, bem como sua infraestrutura da indústria de hidrocarbonetos e os ativos portuários, sobretudo por meio de uma cooperação internacional (Till, 2018).

Diante dessas novas ameaças, o cenário desafiador que se desenhou exigiu uma postura mais colaborativa entre as marinhas, onde se destacou o emprego da força de forma limitada e a tentativa de imposição da boa ordem no mar, por meio das leis e mandatos internacionais. Desta forma, é pertinente considerar que o conceito trazido pelo EMA-305 reflete as características das operações realizadas neste novo cenário tão complexo.

No contexto de preservação da "boa ordem no mar" e emprego limitado da força, Geoffrey Till também apresenta o conceito dos "atributos do mar", os quais ele definiu como sendo cinco principais. De acordo com o autor, são cinco as formas como o mar tem sido utilizado em proveito do desenvolvimento humano: o mar como meio de domínio; o mar como recurso; o mar como meio de transporte; o mar como ambiente físico; e o mar como espaço de soberania (Till, 2018).

A primeira forma de utilização do mar apresentada, "o mar como meio de domínio", relaciona-se ao que o autor chama de "*hard security*", que é geralmente de natureza competitiva e diz respeito à disputa tradicional de poder entre Estados, sendo afeta à guerra naval clássica. Já os quatro últimos atributos relacionam-se, em grande medida, ao que o autor denomina "*soft security*", que apresenta uma natureza mais cooperativa do comportamento naval. Diz-se ser, a segurança marítima "*soft*", cooperativa, pois trata de trabalhar com outros atores para lidar com ameaças que não podem ser tratadas apenas a nível nacional (Till, 2018). Conforme será visto adiante neste trabalho, a longa operação multinacional contra a pirataria no golfo de

¹ A partir de 2001, surgiu o conceito de "novas ameaças", grande preocupação da comunidade internacional, que engloba o combate ao terrorismo, ao narcotráfico, ao tráfico ilícito de armas, ao contrabando e descaminho e ao tráfico de pessoas e à antiga pirataria (Brasil, 2017b, p.1-3).

Áden demonstrou de forma clara que essas ameaças ao sistema têm ramificações globais e, nenhum país, mesmo os mais poderosos, podem resolver a situação isoladamente. Por conseguinte, atualmente, há uma forte tendência a vermos altos níveis de colaboração internacional e, muitas vezes, participação em atividades de proteção marítima muito além das próprias águas territoriais.

Em suma, a “boa ordem no mar” pode ser entendida como a manutenção de um ambiente marítimo seguro e estável, sendo requisito para o bom aproveitamento dos cinco atributos do mar apresentados por Geoffrey Till, fundamentais para o desenvolvimento humano e a prosperidade global.

O jurista e filósofo holandês do século 17 Hugo Grotius, em sua obra "*Mare Liberum*" (O Mar Livre), de 1609, defendeu a liberdade dos mares para navegação e comércio, promovendo uma ordem marítima de uso compartilhado dos oceanos pelas nações. Geoffrey Till, embora se baseie na teoria de Grotius, adapta tais conceitos à realidade contemporânea. Till reconhece que a liberdade dos mares continua sendo um princípio central, porém o contexto moderno exige uma abordagem mais complexa e colaborativa para garantir a segurança e a ordem no mar. Ele enfatiza a necessidade de cooperação internacional para enfrentar desafios como a pirataria, o terrorismo marítimo e as disputas territoriais, destacando que o uso compartilhado dos oceanos agora envolve não apenas liberdade de navegação, mas também a gestão conjunta de recursos e, principalmente, a proteção do meio ambiente marinho (Till, 2018).

A crescente importância da "boa ordem" nos mares e o enfrentamento das diversas ameaças associadas a ela têm levado as marinhas de todo o mundo a reforçar seu foco na preservação da segurança marítima. Isso tem solidificado o uso dos termos "Segurança Marítima" e "Operações de Segurança Marítima" (OSM), que se referem às ações destinadas a garantir a proteção e estabilidade nos ambientes marítimos. A *Royal Navy* define as OSM como sendo as ações realizadas por unidades militares, em parceria com outros departamentos governamentais, agências e parceiros internacionais, para combater atividades ilegais e apoiar a liberdade dos mares, protegendo interesses nacionais e internacionais (Till, 2018).

Apesar dessa corrente recente, ainda não há consenso sobre o significado exato de “segurança marítima”, e quem é responsável por ela, refletindo a variabilidade dos termos usados em discussões sobre estratégia marítima (Till, 2018). Na MB, a publicação EMA-301 – Fundamentos Doutrinários da Marinha (FDM), de 2023, instituiu o novo Campo de Atuação do Poder Naval (CAPN) “Segurança

Marítima” refletindo a tendência atual de alargamento do conceito de “Segurança”. Desta forma, o EMA-301 definiu o CAPN “Segurança Marítima” da seguinte forma:

Conjunto de atividades que proporcionam ao Estado brasileiro a utilização segura dos espaços marítimos, das águas interiores e demais áreas de interesse, para fins de exercício da soberania, pesquisa, exploração e exploração de recursos, transporte, comunicação e manutenção de um ambiente resiliente, produtivo, sustentável e acessível, com vistas a alcançar os interesses nacionais, contrapondo-se às pressões e ameaças de qualquer natureza (Brasil, 2023, p. 2-6).

Esta definição do CAPN “Segurança Marítima” trazido pelo EMA-301 representa, a bem da verdade, o conceito original de “boa ordem no mar”, em seus aspectos mais amplos, trazido à atualidade, conforme propôs Geoffrey Till em sua obra de 2018.

A publicação complementa afirmando que esse Campo de Atuação está mormente associado ao propósito da Missão da MB² de cumprimento das atribuições subsidiárias previstas em Lei, onde está previsto o **uso limitado da força**, especialmente as que visam a vigilância e ao patrulhamento das AJB, salvamento e o socorro marítimo, bem como as atividades voltadas à segurança da navegação aquaviária (Brasil, 2023, p. 2-6, grifo nosso).

O EMA-301 também aborda a relevante subdivisão do CAPN “Segurança Marítima” em duas vertentes: Proteção Marítima (*Maritime Security*) e Proteção da Navegação Aquaviária (*Maritime Safety*). Onde Proteção Marítima, mais afeta ao escopo deste trabalho, é definida da seguinte forma:

É a vertente do CAPN Segurança Marítima representada pelo conjunto de ações exercidas pelo Poder Naval ou em coordenação com órgãos ou agentes estatais para **implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos** nas AJB por meio do emprego coercitivo do Poder Naval ou **uso limitado da força**. Compreende também aquelas ações que são conduzidas **contra os delitos transfronteiriços e ambientais**, além de outras atividades ilícitas. A coordenação com outros órgãos ocorre quando se fizer necessária, de acordo com as competências específicas e capacidades de cada órgão (Brasil, 2023, p. 2-7, grifo nosso).

A definição de Proteção Marítima do EMA-301 nos remete e guarda bastante similaridade à definição de Atividades de Emprego Limitado da Força, apresentada na

² A Missão da MB é preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a Defesa da Pátria; para a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; para o cumprimento das atribuições subsidiárias previstas em Lei; e para o apoio à política externa (Brasil, 2020, p.50).

DMN de 2017, de onde conclui-se que a vertente Proteção Marítima (*Maritime Security*) abarca boa parte das atividades antes abrangidas nas Atividades de Emprego Limitado da Força, tais como Patrulha Naval, Patrulhamento, Segurança do Tráfego Marítimo, etc., assim como assemelha-se ao conceito de Operação de Segurança Marítima (OSM), utilizada pela marinha britânica, mas ainda não definido formalmente pela MB em suas publicações doutrinárias.

Em resumo, a ambiguidade e a contemporaneidade do conceito de "segurança marítima" é um desafio pois o termo se expandiu para englobar desde preocupações tradicionais de defesa nacional até questões de segurança marítima no viés proteção. Till argumenta que, para enfrentar essas ameaças, é fundamental uma colaboração internacional eficaz, que vá além da simples defesa nacional e incorpore tanto a *hard security* quanto a *soft security*. Essa evolução teórica reflete a crescente complexidade do ambiente marítimo no século 21, onde a segurança no mar depende de um equilíbrio entre competição e cooperação global.

3 A AMEAÇA PIRATA

Determinar o exato momento na história do surgimento do fenômeno da pirataria não é uma tarefa simples, especialmente considerando as mudanças no significado da palavra "pirata" ao longo do tempo. O termo evoluiu significativamente até alcançar a concepção moderna que temos hoje. O historiador grego Plutarco³, escrevendo por volta de 100 d.C., deu a mais antiga definição clara de pirataria, descrevendo os piratas como aqueles que atacavam sem autoridade legal não apenas os navios, mas também as cidades marítimas. Na Inglaterra medieval, outro significado popular da palavra era "ladrões do mar". O significado mais contemporâneo da palavra pirata foi estabelecido no século 18. Essa definição classificou os piratas como "fora da lei", permitindo que qualquer pessoa, mesmo que não fosse um soldado, pudesse matá-los, conforme relata Robert C. McCabe em sua obra "Modern Maritime Piracy - Genesis, Evolution and Responses".

O advento das grandes navegações, nos séculos 15 e 16, trouxe novo dinamismo à pirataria, com significativa expansão para o oceano Atlântico e o Caribe. Exploradores europeus e colonizadores criaram novas rotas comerciais, e com elas, novas oportunidades para os piratas. As ilhas caribenhas, com suas inúmeras enseadas e baías escondidas, tornaram-se refúgios ideais para esses fora-da-lei.

No século 17, a "Era de Ouro da Pirataria" floresceu, especialmente nas Américas. A fragilidade das colônias europeias, a riqueza gerada pelo intenso comércio transatlântico e a guerra constante entre potências europeias criaram um ambiente fértil para os piratas.

O panorama observado no século 18, porém, foi mais positivo para a navegação. O apogeu do imperialismo do século 18 tornou os mares fortemente patrulhados por navios de guerra britânicos, franceses, holandeses e americanos, que combatiam navios piratas ao longo da costa da África oriental, no sudeste asiático ou no Caribe (Lehr, 2006). A Grã-Bretanha, nesse período, iniciou uma política agressiva de perseguição a piratas em águas domésticas e estrangeiras. Os avanços na tecnologia naval e a intervenção decidida da Marinha Real britânica contra a pirataria

³ Plutarco (46 d.C. – 120 d.C.) foi um historiador, biógrafo, ensaísta e filósofo grego, conhecido principalmente por seus pequenos tratados produzidos a partir de aulas refeitas na época em que lecionou filosofia em Roma. Recebeu cidadania romana, adotando o nome Lucius Mestrius Plutarchus (SILVA, Maria. **Plutarco – Como tirar proveito dos seus inimigos**, 2019).

marcaram o fim da chamada "Era de Ouro" da pirataria, a qual havia dominado o século anterior. Essas ações resultaram em uma significativa redução dos atos de pirataria, especialmente por volta de 1730. Entretanto, devido à natureza cíclica do problema, e à dependência política e econômica de várias nações dos lucros provenientes da pirataria, especialmente vinda dos corsários⁴, ela não foi completamente suprimida (McCabe, 2017).

Após um período de relativa tranquilidade no final do século 18, a abertura do Canal de Suez em 1869 criou novas rotas marítimas, gerando alguns focos de pirataria, especialmente no norte da África e nas vias navegáveis do sudeste asiático. No entanto, vários fatores contribuíram para reverter esse surto e reduzir a ameaça pirata até o final do século 19. A abertura do Canal de Suez concentrou o tráfego marítimo em áreas específicas, tornando partes do mar Vermelho e golfo de Áden estratégicas para o comércio global. Ao mesmo tempo, a evolução tecnológica, como o advento dos navios a vapor, melhorou significativamente a capacidade das marinhas ocidentais em combater a pirataria. Ademais, a expansão e consolidação dos interesses imperialistas europeus desempenharam um papel determinante na repressão e eliminação da pirataria no norte da África e no sudeste asiático até 1900.

Nessa época, a costa da atual Somália estava sob controle britânico, dissuadindo a criminalidade marítima e a desordem na região. A região estava sob administração direta dos programas coloniais italianos, britânicos e franceses, que declararam protetorados em 1887 (McCabe, 2017). Todo o oceano Índico foi transformado em um "lago britânico", graças à Marinha Real. O Caribe tornou-se uma região de diversas potências coloniais, e as águas da Ásia-Pacífico, incluindo o Mar da China Meridional, estavam sendo fortemente patrulhadas por navios de guerra de várias frotas ocidentais e japonesas. No início do século 20, ninguém mais falava sobre atos de pirataria. Embora algumas formas oportunistas de pirataria ainda existissem como uma forma intermitente de crime marítimo (Lehr, 2006).

De 1914 a 1945, as formas tradicionais de pirataria marítima essencialmente cessaram. O valioso comércio marítimo entre os países era fortemente escoltado por navios de guerra, desincentivando a atividade pirata em sua forma tradicional

⁴ O corso, como era comumente conhecido nos séculos XVI e XVII, consistia na concessão de autoridade legal limitada por meio de uma "carta de corso" para navios de propriedade e operação privadas capturarem navios mercantes e/ou cargas combatentes em troca de recompensas (McCabe, 2017, p.22).

(McCabe, 2017). Esse panorama da primeira metade do século 20 manter-se-ia até o final da década de 70. Os ataques às linhas de comunicações marítimas eram perpetrados por entes estatais, no contexto da guerra de corso realizada pelas marinhas beligerantes dos dois conflitos mundiais. Não que os ataques com propósito privados houvessem sumido por completo, todavia, tais ameaças perderam importância estratégica perante a complexidade dos problemas daquele século.

3.1 O RENASCER DA AMEAÇA PIRATA

O período pós-Segunda Guerra Mundial foi marcado por grande instabilidade geopolítica. O antagonismo leste-oeste culminou numa série de conflitos militares regionais entre 1949 e 1980. Novas fronteiras políticas e territoriais foram traçadas, tanto em terra quanto no mar. A descolonização da África e Ásia trouxe enormes desafios às novas nações desses continentes, onde fronteiras políticas não respeitavam as divisões etnoculturais, levando a conflitos internos e guerras civis.

Em muitos países, a transição para a independência foi seguida por governos autoritários, instáveis e corruptos. Economicamente, a descolonização trouxe forte dependência perante as antigas potências coloniais. Esse ambiente de instabilidade facilitou o renascimento da pirataria marítima no final da década de 70 e início da década de 80, especialmente na Ásia e na África. O autor britânico Peter Earle resume bem a ligação entre o ressurgimento da pirataria e a descolonização: “Os perigos marítimos de um mundo pós-imperial em que as marinhas das grandes potências já não podem patrulhar onde e como querem, e as antigas colônias não têm nem poder naval nem recursos e a vontade de erradicar o problema” (Earle, 2006).

As rotas marítimas do sudeste asiático foram as primeiras a testemunhar o ressurgimento da pirataria por volta de 1980, com um aumento significativo nos ataques piratas e assaltos à mão armada contra navios. Com o tempo, essa atividade pirata evoluiu, tornando-se uma ameaça concreta à navegação no golfo de Áden e na parte ocidental do oceano Índico, alguns anos depois (McCabe, 2017). O incremento do comércio marítimo, impulsionado pelo advento da globalização e o forte crescimento econômico dos “tigres asiáticos” do final do século 20, aliado a uma geografia favorável, contribuíram para o protagonismo da região como polo de pirataria mundial no período.

Paralelamente, o fim da Guerra Fria e o colapso da URSS como a segunda superpotência resultaram na retirada generalizada dos navios de guerra, especialmente na região da Ásia-Pacífico e do oceano Índico. Com menos interesse em questões marítimas e um número reduzido de navios de guerra em patrulha, a segurança para o comércio legal diminuiu, enquanto as atividades ilícitas se tornaram mais seguras (Lehr, 2006).

Por razões semelhantes às observadas no Sudeste Asiático, além de dificuldades econômicas e uma segurança costeira ineficaz, houve um aumento significativo da pirataria ao largo da costa da Somália a partir de 2005. Isso evidencia uma causa comum para a ocorrência de pirataria em diferentes partes do mundo, com variações regionais específicas. Na Ásia, fatores culturais e políticos desempenharam um papel importante no aumento da pirataria, devido à aceitação generalizada de várias comunidades locais sobre a legitimidade dos ataques marítimos. Os piratas teriam obtido muito menos sucesso sem o apoio dessas redes locais que forneciam suprimentos, abrigo e ocultavam mercadorias ilícitas (McCabe, 2017).

Na Somália, a instabilidade não era diferente. De acordo com Robert McCabe, “o legado colonial de fronteiras ilegítimas assumiu um enorme significado numa economia rural onde membros da família estavam separados uns dos outros e de áreas de pastagens críticas”. Tal qual o sudeste asiático, que conheceu o abandono naval britânico e norte-americano, deixando suas posições em Cingapura e Malásia, respectivamente, a Somália também vivenciou o vácuo do poder marítimo pós-colonial, deixando o ambiente marítimo vulnerável. Soma-se a esse ambiente, a disponibilidade de armamento herdado dos vários conflitos regionais ocorridos durante os anos de guerra fria. O acesso a esses armamentos contribuiu para reforçar a letalidade e a eficácia das ações piratas (McCabe, 2017).

Em suma, o renascimento da pirataria marítima no pós-Segunda Guerra reflete as profundas transformações geopolíticas e econômicas do período, com destaque para a descolonização e o enfraquecimento do controle das grandes potências sobre suas antigas colônias. A instabilidade política e a falta de infraestrutura de segurança naval nas novas nações, aliadas ao crescimento do comércio global e ao vácuo de poder nas regiões afetadas, criaram um ambiente propício para o ressurgimento das atividades piratas. Esse fenômeno, embora com características regionais distintas, compartilha causas comuns, como a fragilidade dos estados e a proliferação de armamentos, sendo um desafio contínuo à segurança marítima global.

3.2 A PIRATARIA NO CHIFRE DA ÁFRICA

Ao longo dos séculos 19 e 20, britânicos, italianos e franceses estabeleceram domínios na região do Chifre da África. A atual Somália teve sua independência em 1960, após mais de 50 anos de ocupação colonial, quando dois protetorados (um italiano e outro britânico) uniram-se. A Somália Britânica ganhou independência como Estado da Somalilândia, em 26 de junho de 1960. Dias depois, um referendo aprovou a unificação da Somália italiana com o Estado da Somalilândia, originando a República da Somália, em 1º de julho de 1960. A então Somália Francesa, atual Djibouti, conquistou sua independência separadamente, em 1977 (Njoku, 2013).

Em apenas 9 anos, por meio de um golpe de estado iniciado pelo General do exército Mohamed Siad Barre, a incipiente democracia da República da Somália entrou em colapso. Barre estabelece um governo militar e posteriormente proclama a República Democrática da Somália, adotando uma ideologia socialista com influência marxista. Conforme cita Robert McCabe “O recém-formado Estado Somali não estava suficientemente preparado para os desafios políticos e de segurança da autogovernança num sistema que havia sido tradicionalmente baseado em um sistema heterogêneo de clãs” (McCabe, 2017). O governo enfrentou vários desafios, incluindo a integração das duas regiões com fortes diferenças culturais e linguísticas, além de problemas econômicos, como a falta de recursos e infraestrutura.

Poucos incidentes de pirataria foram observados durante o governo de Siad Barre (1969-1991), em grande parte devido à presença de uma força naval e um exército fortes, apoiados inicialmente pela União Soviética e, posteriormente, pelos Estados Unidos da América (EUA), após a Somália se aproximar do Ocidente. De 1982 a 1988, os EUA passaram a ser vistos como parceiros no contexto da Guerra Fria. A realização de diversos exercícios militares envolvendo os EUA e países da região da África Oriental, como Somália, Sudão e Egito intensificaram as atividades navais na região e contribuíram para a criação de um ambiente marítimo desfavorável às atividades criminosas (McCabe, 2017). No auge da Guerra Fria, a região do Chifre da África era extremamente importante devido à sua proximidade com o golfo de Aden, uma rota comercial crítica para o mundo, especialmente pela quantidade de petróleo que por ela circulava, proveniente do Oriente Médio em direção à Europa.

Durante o regime de Siad Barre, a Somália foi governada de forma autoritária, com a dissolução do parlamento e a proibição de partidos políticos. Barre implementou

o "Socialismo Científico", nacionalizando empresas e terras, e promovendo educação gratuita e campanhas de alfabetização. Ele também tentou enfraquecer o sistema de clãs para promover a lealdade ao Estado, o que gerou tensões e ressentimentos. A economia foi amplamente nacionalizada e dependente de ajuda estrangeira, principalmente da União Soviética e dos EUA.

A invasão fracassada da região de Ogaden, na Etiópia (1977-1978), e a má gestão levaram ao declínio econômico nos anos 1980. A crescente insatisfação popular, agravada pela repressão e crise econômica, culminou na deposição de Barre, em 1991, por uma coalizão de clãs rebeldes, resultando no colapso do governo central e no início de um prolongado período de guerra civil e fragmentação (Njoku, 2013). A queda do regime em 1991 motivou diversos clãs a tentarem controlar o território lutando uns contra os outros.

Após a queda da administração de Barre, a Somália mergulhou em um cenário de criminalidade e fome generalizadas. Cerca de 14 conferências de reconciliação foram convocadas ao longo da década. A Conferência de Reconciliação Nacional da Somália, organizada pelo Quênia, concluída em agosto de 2004, resultou no estabelecimento de um Governo Federal de Transição (TFG)⁵. Esse contexto político e social foi o principal catalisador para o surto de pirataria no Chifre da África, diretamente ligado ao colapso da estrutura estatal (McCabe, 2017).

Após a deposição do General Barre, a pirataria aumentou em sincronia com a degradante situação política e econômica em terra. Enquanto os territórios ao sul da Somália se desintegravam na ausência do Estado e na criminalidade após o colapso da autoridade central, o antigo Protetorado Britânico da Somalilândia, ao norte, declarou autonomia unilateral ainda em 1991, quatro meses após a queda do governo Barre. Sete anos mais tarde, o território vizinho da Puntlândia, a leste, declara-se um Estado somali semiautônomo, desejando fazer parte de uma Somália maior e federalizada. Enquanto a Somalilândia, após a independência, conseguiu conter a criminalidade marítima ao longo da sua costa, os ataques no litoral da Puntlândia aumentaram e evoluíram para uma rede organizada de crime marítimo. A estabilidade e a preservação da legalidade na Somalilândia puderam ser evidenciadas pela baixa

⁵ O Governo Federal de Transição (TFG) funcionou de 2004 até 2012, quando foi sucedido pelo Governo Federal da Somália, após a adoção de uma nova constituição provisória e a realização de eleições.

incidência de ataques piratas em sua área marítima entre 1999 e 2005, quando houve uma média de apenas um incidente a cada dois anos (McCabe, 2017).

Situada na costa do golfo de Áden, na Somália, a República independente da Somalilândia faz fronteira com o Djibuti a noroeste, Etiópia a oeste e com a Puntlândia a nordeste, conforme apresentado na figura 1 (ANEXO A). Ainda hoje, a Somalilândia não recebeu o reconhecimento de nenhum outro governo como um Estado independente. Todavia, seu governo, baseado num clã dominante e financiado por programas de assistência militar dos EUA, tem-se mostrado estável (Lehr, 2006).

Observa-se, portanto, que, desde sua gênese, a pirataria marítima somali apresenta íntima correlação com o contexto político, social e econômico que se apresentava em terra. Crise econômica, desemprego e pobreza extrema, e finalmente, a aniquilação da indústria pesqueira de subsistência estão entre as principais razões para a desordem no mar da Somália.

3.3 AS TRÊS FASES DA PIRATARIA SOMALI

O Professor em Relações Internacionais Edward R. Lucas, da American University, em seu artigo intitulado "*Somalia's 'Pirate Cycle': The Three Phases of Somali Piracy*", baseia-se na teoria desenvolvida em 1932 pelo historiador de piratas Philip Gosse para examinar a pirataria somali desde suas origens, na década de 1990, até o presente. A teoria de Gosse, utilizada por Edward Lucas, argumenta que o fenômeno da pirataria não ocorre em uma progressão linear constante em intensidade, mas em três fases distintas, chamadas "ciclos da pirataria".

Na análise de Gosse, a pirataria se desenvolve em três estágios distintos. No primeiro, os habitantes de regiões costeiras marginais realizam atos de pirataria em pequena escala contra os navios mercantes mais vulneráveis, conhecido como "pirataria de subsistência". À medida que a pirataria se torna mais lucrativa, os grupos piratas crescem e se organizam, caracterizando o segundo estágio, onde realizam ataques coordenados contra mercantes maiores. No terceiro estágio, as organizações piratas alcançam um status quase de Estado independente, sendo capazes de formar alianças úteis com outros Estados contra seus inimigos (Lucas, 2013).

Os três estágios da pirataria diferem entre si em termos das estratégias e recursos necessários para suprimi-la. No primeiro estágio, a pirataria está diretamente

relacionada à pobreza e à falta de oportunidades econômicas. Embora a solução para a pobreza seja complexa, a natureza em pequena escala da pirataria nesse estágio inicial permite que ela seja controlada com menos recursos. Nos estágios dois e três, a pirataria se torna mais avançada e exige recursos significativos para sua redução, como demonstrado no caso da Somália.

Analisando os antecedentes históricos da Somália, especialmente a partir de 1991, perceberemos que a pirataria, apesar de não apresentar crescimento constante ao longo desse período, tendo momentos de expansão e momentos de retração, é uma boa representação da teoria do Ciclo da Pirataria apresentada por Gosse.

3.3.1 A PRIMEIRA FASE DA PIRATARIA SOMALI

A primeira fase da pirataria somali começou no início dos anos 1990, quando os habitantes das regiões costeiras começaram a atacar pequenos navios mercantes. Esses ataques iniciais eram geralmente realizados por pequenos grupos em barcos simples, visando embarcações vulneráveis. Com o colapso do estado somali, incluindo suas forças de proteção marítima, a pesca, uma atividade econômica tradicional da população somali, ficou completamente desprotegida. O litoral da Somália tem historicamente se mostrado um rico campo de diversos pescados de capturas de alto valor. Sem qualquer regulamentação e controle, embarcações de pesca estrangeiras estavam livres para empregar uma variedade de práticas insustentáveis, que devastaram a atividade de pesca costeira somali, e conseqüentemente, a economia de diversas localidades litorâneas, dependentes daquela atividade econômica.

Nos anos 1990, o declínio da indústria pesqueira da Somália agravou as condições econômicas locais. Para recuperar o controle sobre os recursos pesqueiros, alguns somalis começaram a atuar como guardas costeiros informais, atacando e abordando embarcações estrangeiras e "multando" suas tripulações. O impulso inicial de defender os direitos de pesca evoluiu para uma oportunidade de lucro. Um exemplo de como a pirataria atuou na chamada "primeira fase" foi o sequestro do navio mercante *Bonsella* em 1994 por 26 piratas em um *dhow*⁶ de

⁶ Dhow é uma palavra em língua inglesa sem tradução na língua portuguesa, sendo um nome dado aos tradicionais veleiros de origem árabe ou indiana, utilizados na região do mar Vermelho e

madeira. Os piratas, alegando ser a "Guarda Costeira da Somália", controlaram o *Bonsella* por cinco dias, tentando sem sucesso sequestrar outras embarcações antes de abandoná-lo. Na década seguinte, os grupos de piratas somalis se tornaram mais sofisticados e organizados, embora muitos permanecessem como "piratas de subsistência", operando em pequenos grupos e buscando alvos fáceis como *dhow*s, pequenos navios mercantes, barcos de pesca e iates (Lucas, 2013).

Antes de 2005, o número de ataques atribuídos a piratas somalis nunca excedia os vinte por ano, concentrando-se principalmente no golfo de Áden. Durante essa fase inicial, a pirataria somali havia alcançado um equilíbrio, onde os piratas obtinham algum lucro, mas não o suficiente para prosperar. Em 2004, houve apenas oito ataques relatados no mar Vermelho e golfo de Áden, além de dois na costa do oceano Índico da Somália. As recompensas relativamente baixas e os altos riscos da pirataria nessa fase inicial indicam que uma missão internacional de combate à pirataria poderia ter sido eficaz, já que os piratas somalis tinham poucos incentivos para realizar ataques. Além disso, os piratas de subsistência eram limitados às águas costeiras, o que poderia ter facilitado um esforço internacional para suprimir a pirataria antes que ela se tornasse mais sofisticada e abrangente, potencialmente economizando bilhões de dólares e evitando que centenas de tripulantes fossem feitos reféns (Lucas, 2013).

3.3.2 A SEGUNDA FASE DA PIRATARIA SOMALI

À medida que a pirataria se mostrou lucrativa, a atividade pirata evoluiu para a segunda fase. Durante os anos 2000, grupos de piratas tornaram-se mais organizados e profissionalizados, realizando ataques coordenados contra navios maiores e mais bem protegidos.

Em 2005, houve um aumento significativo de ataques piratas em águas somalis, com 35 ataques na região, além de dez no mar Vermelho e no golfo de Áden. Esse aumento de 350% foi atribuído, em parte, a um conflito entre facções dentro do Governo Federal de Transição da Somália. Embora os combates entre facções em terra provavelmente tenham contribuído significativamente para o aumento dos ataques piratas em 2005, Peter Lehr considera o tsunami de 26 de dezembro de 2004

do oceano Índico, possuindo um ou mais mastros com velas latinas. Encyclopaedia Britannica. Disponível em: <https://www.britannica.com/technology/dhow>.

como outro possível fator. O tsunami, causado por um terremoto na costa de Sumatra, Indonésia, afetou seriamente mais de 400 milhas náuticas (MN) da costa da Somália, devastando vilarejos e destruindo os meios de subsistência de milhares de pescadores. Sem outra forma de ganhar a vida, esses pescadores recorreram à pirataria para sobreviver. Assim, seja pela mudança na situação política na Somália, pela destruição causada pelo tsunami ou por uma combinação de fatores, alguma força exógena em 2005 alterou o equilíbrio existente por mais de uma década, levando ao aumento da atividade pirata (Lucas, 2013).

Durante a segunda fase da pirataria na Somália, houve uma mudança notável tanto na frequência quanto na localização geográfica dos ataques piratas. Enquanto o número de incidentes no golfo de Áden e no mar Vermelho se manteve relativamente estável, passando de oito em 2004 para dez em 2005, houve um aumento drástico de ataques na região oeste do oceano Índico, de dois em 2004 para 35 em 2005, conforme apresentado na figura 2 (ANEXO B). Isso indica que os piratas estavam estabelecendo novos refúgios ao longo da costa somali voltada para o oceano Índico. Além dos grupos tradicionais de piratas de subsistência em Puntlândia, novos grupos mais organizados começaram a operar mais agressivamente perto da costa somali, incluindo os autodenominados "Marines da Somália" em Haradheere e a "Guarda Costeira Voluntária Nacional da Somália", em Kismaayo, ampliando sua área de atuação e intensificando os ataques.

Grupos profissionais, como os Marines da Somália, utilizaram táticas e tecnologias mais avançadas que os diferenciavam dos piratas anteriores. Na segunda fase da pirataria, diferente das manobras rudimentares empregadas no ataque ao *Bonsella*, em 1994, eles usavam pequenos barcos rápidos lançados de navios-mãe, o que aumentou significativamente seu alcance operacional, mantendo a velocidade e a manobrabilidade. Por exemplo, em 5 de novembro de 2005, um navio graneleiro foi atacado a 325 MN da costa por barcos rápidos lançados de um navio-mãe, muito além do alcance dos piratas de subsistência menos avançados da fase inicial. A pirataria desta fase também se destacou pela audácia dos ataques, como o ataque ao navio de cruzeiro *Seaborne Spirit*, operado pelos EUA, que, embora tenha escapado, foi alvo de tiros e granadas propelidas por foguete (Lucas, 2013).

A segunda fase da pirataria somali encerrou em junho de 2006, quando a União das Cortes Islâmicas (ICU)⁷, num esforço para restaurar a segurança e a paz, assumiu o controle de maior parte do sul da Somália, removendo bloqueios em Mogadíscio e declarando guerra à pirataria. Os esforços da ICU resultaram na queda dos incidentes de pirataria na costa do oceano Índico da Somália de 35 em 2005 para apenas dez em 2006. No entanto, as motivações da ICU foram questionadas, sugerindo que algumas ações poderiam ter sido para beneficiar apoiadores financeiros. Apesar disso, durante seu breve período no poder, a ICU conseguiu reduzir a pirataria na costa do oceano Índico da Somália, encerrando efetivamente a segunda fase da pirataria somali (Lucas, 2013).

A segunda fase da pirataria na Somália ocorreu durante a transição entre o primeiro e o segundo estágio do ciclo de piratas de Gosse. Durante essa fase, a pirataria com características do estágio um continuou ativa no golfo de Áden. No entanto, os ataques próximos a Mogadíscio realizados por grupos mais profissionais e mais estruturados eram mais alinhados com as características do segundo estágio do ciclo de Gosse.

3.3.3 A TERCEIRA FASE DA PIRATARIA SOMALI

A segurança marítima da Somália foi breve, pois a ICU foi expulsa do poder pela invasão etíope em dezembro de 2006. No caos subsequente, a pirataria ressurgiu em Puntlândia e no sul da Somália. Em fevereiro de 2007, durante a temporada de monções, ocorreram os primeiros ataques, incluindo o sequestro do navio Rozen em 25 de fevereiro, que havia acabado de entregar ajuda do Programa Mundial de Alimentos (PMA) em Berbera, na Somalilândia. Outros dois navios fretados pelo PMA também foram atacados, embora tenham conseguido evitar a captura. Esses ataques, e a natureza de suas cargas, aumentaram a notoriedade dos piratas somalis e mostraram que a pirataria, após uma breve pausa, havia retornado ao Chifre da África,

⁷ A União das Cortes Islâmicas (ICU, sigla em inglês para *Islamic Courts Union*) foi uma coalizão de tribunais islâmicos que emergiu na Somália no início dos anos 2000. A organização tornou-se uma força política e militar significativa, controlando grande parte do sul da Somália, incluindo a capital, Mogadíscio, entre 2006 e 2007. A ICU começou como um conjunto de tribunais islâmicos em Mogadíscio que se uniram para proporcionar algum nível de justiça e segurança em suas áreas de controle, em um momento em que o sistema judicial formal estava inoperante. Esses tribunais começaram a ganhar apoio popular por trazer alguma ordem em meio ao caos.

desmentindo as alegações feitas por muitos piratas de que protegiam as águas da Somália da pesca ilegal e do despejo de lixo tóxico (Lucas, 2013).

Em 2007, o International Maritime Bureau (IMB) registrou 31 ataques piratas na costa do oceano Índico da Somália e 13 no golfo de Áden e no mar Vermelho, números semelhantes aos de 2005, antes da ascensão da ICU. Se 2007 representou um retorno aos níveis de pirataria anteriores à ICU, 2008 viu um aumento recorde nas atividades piratas. O IMB relatou 92 ataques piratas, reais e tentados, no golfo de Áden, o que representou um aumento de mais de 600% em relação ao ano anterior. Combinados com 19 ataques na costa do oceano Índico da Somália, esses números fizeram do Chifre da África a área mais propensa à pirataria no mundo, representando quase 40% da pirataria global. Piratas somalis foram responsáveis por 42 dos 49 sequestros de navios bem-sucedidos em 2008, enquanto outras regiões enfrentaram apenas pirataria em pequena escala. Os fatores por trás desse aumento são complexos e ainda não totalmente compreendidos (Lucas, 2013).

Embora a remoção da ICU do poder possa explicar o retorno aos níveis de pirataria de 2005 e início de 2006, não justifica o dramático aumento de ataques em 2008. Uma possível explicação é um ciclo de retroalimentação positiva. Em 2005, uma força externa interrompeu o equilíbrio que mantinha os níveis de pirataria, aumentando os ataques na costa somali. A ICU também foi uma força externa que reduziu a atividade pirata, mas sua influência acabou com a invasão etíope no final de 2006 (Lucas, 2013).

O ressurgimento da pirataria em 2007 gerou rapidamente grande riqueza para as organizações piratas. Embora muito desse dinheiro tenha sido gasto em subornos a líderes de clãs locais e itens de luxo, uma parte foi reinvestida nas operações piratas. Isso possibilitou a compra de mais armas, navios e equipamentos, além da contratação de mais pessoal. Esse aumento de recursos resultou em maior sucesso para os piratas, permitindo mais investimentos em suas atividades. A crescente riqueza também atraiu mais jovens para a pirataria, intensificando ainda mais as atividades piratas (Lucas, 2013). Os piratas aprimoraram seus equipamentos, utilizando sistemas de GPS e telefones via satélite. É provável que estivessem conectados a uma rede internacional que transmitia informações dos portos no golfo pérsico, na Europa e na Ásia de volta para a Somália. Com o uso de navios-mãe, eles tiveram maior capacidade de encontrar e capturar alvos. Os piratas não eram mais meros oportunistas. Suas operações se tornaram mais sofisticadas (McCabe, 2017).

Embora a comunidade de segurança marítima já estivesse ciente do aumento da pirataria somali, dois sequestros no final de 2008 mudaram a percepção internacional sobre a ameaça e as capacidades dos piratas, atraindo a atenção da mídia mundial. Em setembro de 2008, piratas somalis capturaram o navio cargueiro *Faina*, que transportava armas destinadas ao Sudão, sem que os piratas tivessem conhecimento da carga. A preocupação imediata da comunidade internacional era evitar que as armas chegassem às mãos de militantes islâmicos. Como prevenção, os EUA enviaram vários navios de guerra, e a Rússia despachou uma fragata para proteger o *Faina*. Em fevereiro de 2009, o *Faina* foi liberado após o pagamento de um resgate de 3,2 milhões de dólares, com as armas ainda a bordo (Lucas, 2013).

Em 15 de novembro, enquanto o incidente do *Faina* ainda estava em andamento, outro grupo de piratas sequestrou o *Sirius Star*, a 450 MN da costa do Quênia. O *Sirius Star*, de propriedade saudita, pesava 318.000 toneladas e tinha 1.090 pés de comprimento, sendo classificado como um *Very Large Crude Carrier* (VLCC). Foi o maior navio já sequestrado, transportando 2 milhões de barris de petróleo bruto, tornando-o possivelmente o navio mais valioso já capturado por piratas. Os piratas desviaram o VLCC para Haradheere, onde o navio ficou ancorado enquanto ocorriam as negociações de resgate. Devido à falta de infraestrutura na Somália, os piratas tiveram que pedir resgate aos proprietários do navio (Lucas, 2013).

Embora os sequestros do *Faina* e do *Sirius Star* tenham atraído atenção significativa da mídia, o ataque ao *Maersk Alabama* em abril de 2009, a 400 MN da costa da Somália, chamou ainda mais a atenção. Este incidente culminou em um resgate espetacular realizado pela marinha dos EUA e uma equipe *SEAL* de operações especiais da marinha americana. O ataque frustrado ao *Maersk Alabama* é visto como um exemplo da capacidade militar dos EUA, mas também destacou a crescente habilidade dos piratas somalis de operar longe da costa (Lucas, 2013).

Embora o ataque ao *Maersk Alabama* não tenha sido bem-sucedido, 2009 foi um ano recorde para a pirataria na costa da Somália. Em 2008, o IMB registrou 111 ataques atribuídos a piratas somalis; em 2009, esse número subiu para 217. Isso incluiu 48 sequestros, com 867 tripulantes feitos reféns. À medida que a comunidade internacional enviava mais navios de guerra para proteger a navegação no golfo de Áden, os piratas somalis começaram a deslocar o local de seus ataques para o Mar da Arábia e o oceano Índico, aumentando mais seu alcance geográfico. Em 2008, o IMB alertou sobre ataques a quase 500 MN da costa somali, mas em 2009, esse

alcance aumentou para mais de 1.000 MN. Nesse mesmo ano, foi criada a *Combined Task Force*⁸ (CTF) 151, com o propósito específico de combater a pirataria no litoral somali. Agora, os piratas sequestravam navios desde a costa de Omã até as águas de Madagascar, cobrindo uma área duas vezes maior que a Europa (Lucas, 2013).

Em 2010, apesar da maior presença de navios de guerra, a pirataria somali continuou a crescer. Os piratas atacaram 219 navios, sequestraram 49 deles e fizeram 1016 marinheiros reféns. Oito marinheiros foram mortos em ataques ou tentativas de resgate. Esses incidentes destacam a gravidade e a concretude da ameaça para aqueles que navegam nas águas da Somália. Em 2011, o número total de ataques e tentativas aumentaram para 237, mas os sequestros bem-sucedidos caíram de 49 para 28. Essa redução é atribuída ao aumento das patrulhas navais realizadas pelas Forças-Tarefa multinacionais, e melhores defesas nos navios, que agora incluem segurança privada armada. Nos primeiros nove meses de 2012, os ataques relatados caíram 65% em comparação com o mesmo período de 2011 (Lucas, 2013).

Desde 2008, a comunidade internacional mobilizou dezenas de navios e gastou bilhões de dólares para combater a pirataria somali. Embora a pirataria no Chifre da África tenha diminuído em 2012, navios de guerra de vários países continuaram a patrulhar o golfo de Áden e o oeste do oceano Índico. A dificuldade em suprimir a pirataria deve-se, em parte, ao fato de que a intervenção militar começou, de forma ampla e coordenada, quando a pirataria somali já havia se profissionalizado e passado para o segundo estágio do ciclo dos piratas. Os piratas adaptaram-se aos esforços de combate, expandindo rapidamente suas operações para longe da costa. Nos anos 1990 e início dos anos 2000, sequestrar navios a mais de 1.000 MN da costa somali teria sido impensável para os piratas de subsistência (Lucas, 2013)

A aplicação da Teoria do Ciclo da Pirataria de Gosse à proposta deste trabalho mostrou-se pertinente. Como será visto no Capítulo 4, a evolução dos estágios da pirataria na Somália influenciou as estratégias de resposta adotadas por diversos países e Organizações Intergovernamentais, como a ONU, IMB, IMO e OTAN, especialmente no uso de meios navais. Avaliar se essas estratégias foram eficazes ou não, particularmente durante as fases dois e três da pirataria somali, para conter a ameaça pirata, é uma questão que buscaremos responder nas próximas seções.

⁸ Tradução nossa: Força-Tarefa Combinada

4 RESPOSTAS À AMEAÇA PIRATA

Apesar de um problema latente, nem sempre foi simples fazer frente à pirataria marítima. Burocracias jurídicas, menor visibilidade comparado a problemas mais relevantes e encarecimento de seguros marítimos são alguns exemplos que impediram que a pirataria recebesse a atenção devida. Dificuldade de levantamento iniciais de dados estatísticos e subnotificações também contribuíram para que a pirataria fosse negligenciada até certo ponto, permitindo sua evolução e dificultando seu combate.

Por um período considerável de tempo, o fenômeno ressurgente da pirataria foi amplamente ignorado, especialmente pelos armadores. Em muitos casos, os armadores ordenaram explicitamente a seus Comandantes de navio que não relatassem ataques de piratas, nem oficialmente nem extraoficialmente, por temer o aumento do preço dos seguros de *Property and Indemnity* (P&I), por um lado, e investigações oficiais prolongadas, por outro, durante as quais o respectivo navio teria que permanecer no porto, perdendo valores financeiros consideráveis para o proprietário diariamente (Lehr, 2006).

Do ponto de vista dos armadores, as perdas relacionadas à pirataria simplesmente pareciam custos de transação negligenciáveis, representando menos de 1% da receita total gerada pelo comércio marítimo, enquanto as medidas para "endurecer" seus navios teriam sido bastante caras. Do ponto de vista da tripulação, porém, os custos não eram tão negligenciáveis: suas vidas e propriedades estavam em risco. Para eles, os ataques de piratas estavam e estão longe de ser custos de transação anônimos. Ao contrário, esses custos são muito pessoais. Não é surpreendente, portanto, que associações profissionais de navegação, como o Sindicato Nacional Britânico de Oficiais de Transporte Marítimo, Aéreo e de Navegação (NUMAST) ou o Conselho Marítimo Internacional e Báltico (BIMCO), tenham sido dos primeiros a colocar a pirataria na agenda internacional (Lehr, 2006).

O que é notável é a grande variedade de nacionalidades dos atores envolvidos no combate à pirataria somali. A pirataria é historicamente considerada um inimigo da humanidade (*"hostis humani generis"*). No entanto, as atividades de combate à pirataria no mar nunca foram uma resposta coletiva da humanidade. As operações no golfo de Áden, a partir de 2009, marcam, provavelmente, a primeira vez na história em que todas as principais potências navais do mundo reuniram forças significativas

em uma região específica para combater a pirataria de forma conjunta. Antes disso, o sucesso contra a pirataria era geralmente alcançado por potências hegemônicas ou por esforços combinados de potências globais e regionais (Ginkel, 2010).

4.1 AS DIFICULDADES JURÍDICAS PARA O COMBATE À PIRATARIA

Durante muitos anos, em diversas partes do mundo, observou-se uma enorme dificuldade em estabelecer precisamente a definição do que era pirataria. Tal fato se deveu à evolução constante das práticas, locais de atuação e tecnologias envolvidas. Originalmente, como vimos, a pirataria era associada a ataques marítimos e saques, com piratas conhecidos por abordarem navios e roubarem suas mercadorias.

A diversidade das atividades piratas, a variação nas legislações entre países e a rapidez com que novas formas de pirataria emergem, complicam ainda mais a definição e a aplicação de medidas legais contra essa prática. Em diferentes eras e regiões, a pirataria assumiu formas variadas, desde os corsários legalizados pelo Estado até os modernos piratas que utilizam tecnologias avançadas para coordenar ataques. Esse cenário dinâmico exige uma adaptação contínua das normas e cooperação internacional para combater eficazmente a pirataria.

A definição legal de pirataria também varia entre jurisdições, complicando a aplicação de leis internacionais. A necessidade de adaptar constantemente as políticas e estratégias de combate à pirataria marítima reflete as mudanças nas dinâmicas econômicas, políticas e tecnológicas globais, tornando o estabelecimento de um conceito uniforme e universalmente aceito um desafio persistente.

A Convenção de Genebra sobre o Alto-Mar, de 1958, destaca-se como um marco importante na tentativa de definição da pirataria marítima. A Convenção de Genebra foi um dos primeiros esforços internacionais significativos na tentativa de codificar regras sobre a pirataria e outros aspectos do direito marítimo (UN, 1958).

Entretanto, a Convenção de Genebra sobre o Alto-Mar de 1958 não ganhou ampla aderência por várias razões. A definição de pirataria e outras disposições da Convenção foram consideradas limitadas e insuficientes para lidar com a complexidade das questões marítimas contemporâneas. Isso incluía limitações na aplicação da lei em zonas econômicas exclusivas (ZEE) e outras áreas marítimas além do alto-mar. Além disso, na década de 1970, houve avanços tecnológicos

significativos e mudanças econômicas que alteraram a dinâmica do uso dos oceanos, como a exploração de recursos submarinos e a expansão do tráfego marítimo. As disposições da Convenção de Genebra foram consideradas desatualizadas e incapazes de abordar adequadamente esses novos desafios. Após a Segunda Guerra Mundial, o número de Estados soberanos aumentou significativamente, especialmente com a descolonização. Muitos desses novos Estados não estavam presentes ou não eram reconhecidos por ocasião da elaboração da Convenção de Genebra e, portanto, não se sentiam vinculados ou representados. Em resumo, a Convenção de Genebra sobre o Alto-Mar de 1958 foi um passo importante, mas suas limitações e a evolução das necessidades e desafios marítimos levaram à preferência pela mais abrangente e atualizada CNUDM de 1982 (McCabe, 2017).

O contexto global no final da década de 1970, marcado por um aumento significativo de incidentes de pirataria em várias partes do mundo, destacou a necessidade de respostas efetivas devido à ausência de uma definição legal clara e amplamente aceita de pirataria. Essa situação motivou a promulgação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) em 1982 (UN, 1982), a qual teve o texto aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro por meio de Decreto Legislativo nº 5⁹, de 1987 (Brasil, 1987), e internalizada no ordenamento jurídico do Brasil por meio do Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995 (Brasil, 1995). A CNUDM, também conhecida como a Convenção de Montego Bay, apresentou em seu Artigo 101 a seguinte definição para pirataria:

Constituem pirataria quaisquer dos seguintes atos:

- a) o do ato ilícito de violência ou de detenção ou todo ato de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados, e dirigidos contra:
 - i) um navio ou uma aeronave em alto mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos;
 - ii) um navio ou uma aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de algum Estado;
- b) todo ato de participação voluntária na utilização de um navio ou de uma aeronave, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de fatos que dêem a esse navio ou a essa aeronave o caráter de navio ou aeronave pirata;
- c) toda a ação que tenha por fim incitar ou ajudar intencionalmente a cometer um dos atos enunciados nas alíneas a) ou b). (Brasil, 1987)

⁹ Aprova o texto da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, concluído em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1980-1987/decretolegislativo-5-9-novembro-1987-367281-publicacaooriginal-1-pl.html#:~:text=Aprova%20o%20texto%20da%20Conven%C3%A7%C3%A3o,10%20de%20dezembro%20de%201982>. Acesso em: 07 jul. 2024. (Brasil, 1987).

Tal definição, apesar de representar uma evolução à definição anterior, trazida pela Convenção de Genebra sobre o Alto-Mar, de 1958, limitava os atos de pirataria àqueles cometidos em alto mar ou fora da jurisdição marítima de um estado costeiro. Pelas palavras de Robert McCabe, a definição trazida em 1982 era problemática pois a maioria dos ataques de pirataria, particularmente nas águas do sudeste asiático, ocorriam em fundeadouros, portos e rotas marítimas litorâneas (McCabe, 2017).

Para compensar tal restrição, o International Maritime Bureau (IMB)¹⁰ estabeleceu uma segunda definição que agrupou os conceitos de pirataria e de roubo armado numa única: "Um ato de embarque ou tentativa de embarque em qualquer navio com a aparente intenção de cometer roubo ou qualquer outro crime e com a aparente intenção ou capacidade de usar força na realização desse ato" (McCabe, 2017).

Entretanto, a partir de 2010, o IMB, considerando a existência de duas definições distintas, passou a adotar a definição de "roubo armado contra navios" estabelecida pela IMO por meio da Resolução A.1025, de 2 de dezembro de 2009, intitulada "Código de Prática para a Investigação de Crimes de Pirataria e Roubo Armado contra Navios", a saber:

Artigo 2.2: 'Roubo armado contra navios' significa qualquer um dos seguintes atos: 1. qualquer ato ilegal de violência ou detenção ou qualquer ato de depredação, ou ameaça deste, diferente de um ato de pirataria, cometido para fins privados e dirigido contra um navio ou contra pessoas ou bens a bordo de tal navio, dentro das águas internas, águas arquipelágicas e mar territorial de um Estado; 2. qualquer ato de incitação ou de facilitação intencional de um ato descrito acima. (IMO, 2009, p.4)

Ficou clara, após a adoção da Resolução A.1025 da IMO (IMO, 2009), a distinção entre os conceitos de 'Pirataria' e 'Roubo armado contra navios'. Claro também, é o fato de que os dois conceitos se referem essencialmente a crimes idênticos cometidos, porém, em espaços marítimos com arcabouços jurídicos diferentes. Tal distinção complicou sobremaneira os esforços de combate à pirataria.

Além disso, tais distinções eram aparentemente irrelevantes para os perpetradores em termos de alvos de navios e para as vítimas da pirataria.

¹⁰ O International Maritime Bureau (IMB) é um departamento especializado da Câmara de Comércio Internacional (ICC). As responsabilidades do IMB residem no combate aos crimes relacionados ao comércio e transporte marítimo, principalmente pirataria e fraude comercial, e na proteção das tripulações dos navios oceânicos.

4.2 COMBATE À PIRATARIA NA PRIMEIRA FASE DO CICLO (1991 – 2000)

O cenário político e social na Somália em 1991 era de inteira desordem. Guerra civil entre lideranças locais, valendo-se do vácuo de poder deixado pelo General Barre. Esse ambiente de hostilidades e colapso da lei fez-se refletir no ambiente marítimo, com os primeiros relatos formais de pirataria marítima esporádica ao longo da costa. De fato, a criminalidade no mar era um transbordamento dos crimes, pobreza e corrupção de terra.

A atenção internacional e regional, porém, centrou-se na segurança e na crise humanitária que ocorria em terra em função da grave situação de guerra civil. Apenas em 1992, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS-ONU) adotou seis Resoluções relativas à Somália. Embora as Resoluções não tivessem como foco direto os crescentes níveis de pirataria e assaltos armados contra mercantes, os ataques realizados contra navios transportando suprimentos de ajuda humanitária traziam grande preocupação. Apesar dos esforços das primeiras Resoluções, o aumento no sequestro de veículos, e na pilhagem de comboios com suprimentos de socorro humanitário, tanto em terra quanto no mar, acelerou a adoção da Resolução 794, do CS-ONU, que criou a *Unified Task Force*¹¹(UNITAF), em dezembro de 1992 (McCabe, 2017).

A UNITAF, sob a liderança dos EUA, e sob a denominação de Operação *Restore Hope*¹², tinha como tarefa “restabelecer um ambiente seguro para as operações de ajuda humanitária”, com o emprego de “todos os meios necessários”. A Operação consistia numa força multinacional composta por 30 mil militares com o objetivo de proteger portos, aeroportos, estradas e centros de distribuição de ajuda humanitária, nas regiões central e sul da Somália. No que tange ao componente marítimo, duas Forças-Tarefa da marinha dos EUA no oceano Índico foram destacadas para transportar tropas e suprimentos logísticos para a missão na Somália. O relativo controle do mar e a projeção de poder exercida por esses meios navais na costa somali representaram um fator de dissuasão crível contra ataques a navios transportando mercadorias e ajuda humanitária (McCabe, 2017).

¹¹ Tradução nossa: Força-Tarefa Unificada (UNITAF)

¹² Tradução nossa: Restaurar a Esperança

Em março de 1993, foi necessário um novo mandato para a transição da UNITAF para a expandida UNOSOM II¹³, devido à contínua violência e ataques contra civis envolvidos em trabalhos humanitários. Em 26 de março, a Resolução 814 do CS-ONU transferiu o controle da UNITAF para a UNOSOM II. A UNOSOM II durou apenas dois anos e falhou em avançar na reconciliação política e na restauração da lei. Apesar disso, a ONU destacou que a operação humanitária salvou "centenas de milhares de vidas da fome". A operação da ONU foi criticada por alguns. O que começou como uma missão humanitária evoluiu para uma operação militar, culminando na desastrosa Batalha de Mogadíscio em outubro de 1993, onde 18 Rangers do Exército dos EUA e entre 500 e 1.000 milicianos somalis e civis foram mortos (McCabe, 2017).

No curto prazo, as operações da ONU e dos EUA tiveram um impacto positivo na situação de segurança marítima na Somália. Entre 1992 e 1994, as operações da ONU e dos EUA na Somália reduziram incidentes de pirataria e roubo à mão armada na costa nordeste da África para apenas seis relatos. A presença internacional garantiu portos e permitiu passagens seguras para suprimentos humanitários, com o apoio de tropas em terra e presença naval. Em fevereiro de 1995, a força-tarefa liderada pelos EUA, chamada 'United Shield', realizou um desembarque anfíbio em Mogadíscio e estabeleceu uma área protegida para a retirada das forças da ONU, demonstrando que um nível significativo de controle do mar havia sido alcançado e mantido antes da saída. No entanto, a retirada do pessoal da ONU em março de 1995, sob a Resolução 954 do CS-ONU, deixou uma situação de segurança precária, ideal para a pirataria crescer. Em 1995, os relatos de pirataria e roubo à mão armada aumentaram para 15, comparados a apenas três em 1994 (McCabe, 2017).

No geral, a falta de uma resposta realmente coordenada e abrangente durante essa primeira fase permitiu que a pirataria continuasse a crescer e se tornasse mais organizada ao longo do tempo, levando à necessidade de uma abordagem mais firme nas fases subsequentes.

4.3 COMBATE À PIRATARIA NA SEGUNDA FASE DO CICLO (2000 – 2006)

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 ao território norte americano trouxeram uma nova perspectiva à segurança marítima mundial. Além do

¹³ United Nations Operation in Somalia II (UNOSOM II). MAR1993 - MAR1995.

oriente médio e do sudeste asiático, a Somália despontou como um novo foco para a “guerra ao terrorismo” dos EUA. Uma das razões para isso foi a especulação de que a Somália poderia ser um possível local de atuação e refúgio para Osama Bin Laden, fruto da falência estatal e uma notável ligação com a Al-Qaeda (McCabe, 2017). Em termos práticos para o incremento da segurança marítima, a abordagem adotada no sudeste asiático, frente à pirataria, foi diferente da adotada no litoral da Somália. A falta de um governo funcional e forças de segurança locais prejudicaram enormemente os efeitos operacionais das medidas adotadas.

A Operação Enduring Freedom (OEF), criada em 7 de outubro de 2001, pelos EUA, no grande contexto da “guerra global ao terror”, teve um dos seus componentes militares focados no Chifre da África, mais especificamente a Somália.

A Operação Enduring Freedom – Horn of Africa (OEF-HOA), no contexto mais amplo da OEF, foi criada em outubro de 2002 como parte da resposta global dos EUA ao terrorismo. O objetivo principal da OEF-HOA era combater o terrorismo e promover a estabilidade na região do Chifre da África, uma área considerada estratégica no contexto da Operação devido à proximidade com o Oriente Médio e às rotas marítimas que atravessam o golfo de Áden e o oceano Índico¹⁴.

As forças navais integrantes da OEF-HOA incluíam os meios da *Combined Task Force 150*¹⁵ (CTF-150) e, posteriormente, os da *Combined Task Force 151* (CTF-151), criada em janeiro de 2009. Ambas CTF operam subordinadas ao *Combined Maritime Forces*¹⁶ (CMF), uma parceria marítima multinacional criada em 2001, como forma de resposta da comunidade internacional aos ataques terroristas de 11 de setembro daquele ano, por iniciativa de 12 países, sob a liderança dos EUA. O CMF busca promover a segurança, estabilidade e prosperidade, atuando em cerca de 3,2 milhões de milhas quadradas de águas internacionais, combatendo atores ilícitos não-estatais. Suas principais áreas de interesse incluem o combate ao narcotráfico, contrabando, pirataria e o fortalecimento da cooperação regional para manter um ambiente marítimo seguro¹⁷ (Calixto, 2023).

¹⁴ Disponível em: <https://combinedmaritimeforces.com/about/>

¹⁵ Tradução nossa: Força-Tarefa Combinada

¹⁶ Tradução nossa: Forças Marítimas Combinadas

¹⁷ A CMF é comandada por um Vice-Almirante da Marinha dos EUA, que também serve como Comandante do Comando Central da Marinha dos EUA (NAVCENT) e da 5ª Frota dos EUA. Todos os três comandos estão localizados na Base de Apoio Naval dos EUA no Bahrein. Disponível em: <https://combinedmaritimeforces.com/about/>. Acesso em: 06 ago. 2024.

Em 2002, sob o mesmo mandato da “guerra ao terror global”, a marinha alemã também enviou uma força-tarefa para o Djibuti, a fim de monitorar e interceptar navios mercantes que se dirigiam à Somália. A força naval alemã era composta por três fragatas, cinco navios-patrolha, quatro navios de apoio e helicópteros operando a partir de terra, bem como três aeronaves de patrulha marítima do modelo Breguet Atlantic. Embora a missão das forças norte-americanas e alemãs fossem o combate ao terror, a presença naval na região contribuiu para minimizar os incidentes de pirataria entre 2002 e 2005 (McCabe, 2017).

Como subproduto da guerra ao terrorismo, podemos destacar a criação da "Lei de Segurança Marítima", de 2002, e do Código Internacional para Segurança de Navios e Instalações Portuárias (ISPS Code) em 2004, como uma iniciativa da IMO, como um requisito legal importante para fortalecer a segurança marítima global. Porém, a falta de Estado, essencialmente, significava que a Somália operava fora das normas jurídicas internacionais.

Ainda no contexto da CTF 150, a Força-Tarefa liderada pelos EUA, teve como mandato realizar operações marítimas contra o terrorismo e operações de segurança marítima ao redor do Chifre da África, incluindo abordagem. Em 2003, os EUA expandiram essa abordagem e propuseram a Iniciativa de Proliferação da Segurança, que envolvia a interceptação de embarcações suspeitas de transportar Armas de Destruição em Massa em alto-mar. A iniciativa teve implicações para operações contra a pirataria, pois exigia a interceptação de embarcações em alto-mar por razões além daquelas estipuladas no Artigo 110 da CNUDM (McCabe, 2017).

A mudança de iniciativas predominantemente centradas em terra para uma abordagem mais focada no mar foi ilustrada pela publicação da primeira Estratégia Nacional dos EUA para a Segurança Marítima em 2005. De maneira mais geral, a estratégia destacou a importância do movimento irrestrito do comércio marítimo para a prosperidade econômica americana e a necessidade de coordenação internacional, cooperação e compartilhamento de inteligência entre entidades públicas e privadas para proteger o domínio marítimo contra ameaças como a pirataria (McCabe, 2017).

A apatia regional e internacional contribuiu para a escalada da pirataria marítima na costa da Somália entre 1991 e 2005. Quando a IMO reconheceu formalmente o aumento dos incidentes graves de pirataria em novembro de 2005, já era tarde demais. Os piratas somalis tinham estabelecido um modelo de negócios criminoso organizado, adquirindo ativos, armamentos e expertise para realizar

ataques a grandes distâncias da costa. Governos regionais e internacionais precisavam desenvolver abordagens inovadoras para combater essa forma de crime marítimo violento e organizado (McCabe, 2017).

O combate à pirataria entre 2000 e 2006 refletiu os desafios de lidar com a insegurança marítima em uma Somália sem governo estável e em meio à "guerra ao terrorismo". As ações internacionais, como a Operação Enduring Freedom e a OEF-HOA, ampliaram a presença militar na região, mas encontraram limitações devido à falta de um Estado funcional. Esse período destacou a necessidade de abordagens inovadoras e coordenadas para enfrentar crimes marítimos em contextos de fragilidade estatal.

4.4 COMBATE À PIRATARIA NA TERCEIRA FASE DO CICLO (2006 – 2016)

A escalada da pirataria após 2005 foi sem precedentes. A falha dos Estados regionais e internacionais em enfrentar o problema antes disso facilitou esse aumento. A importância estratégica das rotas marítimas no golfo de Áden e no oceano Índico, juntamente com a incapacidade da Somália de policiar suas águas, representou uma ameaça significativa à segurança dos navegantes. Em 2008, redes criminosas haviam expandido seu alcance a centenas de milhas da costa utilizando navios-mãe e lanchas rápidas. Junto com uma abundância de armamento de calibre pesado, expertise marítima e equipamentos modernos de radar e rádio, esses grupos visavam navios vulneráveis que transitavam por algumas das rotas marítimas mais movimentadas do mundo no golfo de Áden e no oeste do oceano Índico.

A Resolução 1.816, de 2 de junho de 2008, do CS-ONU (UN, 2008), foi a primeira a tratar exclusivamente da pirataria na Somália. Ela autorizou os Estados a entrarem nas águas territoriais da Somália, com o consentimento do Governo de Transição da Somália, e a usarem "todos os meios necessários" para reprimir atos de pirataria e roubo à mão armada no mar, da mesma forma como ocorrem as ações em alto-mar, permitidas pelo Direito Internacional.

Em 2008, os incidentes de pirataria somali aumentaram em cerca de 200% em comparação com os números de 2007, com ataques relatados até 500 MN da costa. A situação de degradação completa da segurança marítima do litoral da Somália

exigiu uma resposta excepcional de governos internacionais e regionais, culminando em grandes coalizões navais multinacionais (McCabe, 2017).

4.4.1 Força Naval da União Europeia (EUNAVFOR) para a Somália – Operação ATALANTA

O primeiro esforço no sentido de criação de uma força-tarefa naval combinada, especificamente criada para combate à pirataria, foi realizado pela União Europeia (UE), com a criação da Força Naval da União Europeia (EUNAVFOR) para a Somália, também chamada de Operação Atalanta. A Operação foi implementada sob os auspícios das Resoluções 1.814, 1.816 e 1.838 do CS-ONU, em dezembro de 2008 (UN, 2008), tendo com área de atuação o entorno do Chifre da África e o oceano Índico ocidental.

No final de 2008, o Conselho da União Europeia adotou a Ação Conjunta 851, de 2008 (EU, 2008), com base em várias resoluções da ONU, para estabelecer a Política Comum de Segurança e Defesa – Operação Atalanta e contribuir para a dissuasão, prevenção e repressão de atos de pirataria e assalto à mão armada na costa da Somália. A missão militar marítima da EUNAVFOR foi iniciada em resposta à crise sem precedentes de pirataria somali que afetou o golfo de Áden e o oceano Índico com um todo. Ela buscou trabalhar em parceria com a *Combined Maritime Forces*, a indústria de navegação e missões parceiras dentro da Somália, como o Programa Mundial de Alimentos da ONU e outras Organizações Não-Governamentais.

Com o tempo, o mandato da EUNAVFOR foi adaptado para refletir a evolução da situação no mar e a presença crescente da Comunidade Internacional na Somália, e se tornar um “provedor de segurança marítima” na região noroeste do oceano Índico. Em 4 de abril de 2024, a Decisão do Conselho da União Europeia nº 2024/1059 alterou as tarefas da Atalanta da seguinte forma (EU, 2024):

a. Tarefas Principais:

Proteger o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e outras Navegações Vulneráveis;

Deter, prevenir e reprimir a pirataria e o assalto à mão armada no mar na Área de Operação;

b. Tarefa Secundária:

Contribuir para a interrupção do tráfico de drogas e armas.

c. Tarefas correlatas:

Contribuir para o monitoramento do tráfico de narcóticos, tráfico de armas, pesca ilegal, não-declarada e não-regulamentada (INN) e comércio ilícito de carvão na Área de Operação dentro dos meios e capacidades existentes.

A Força-Tarefa consistia em quatro a sete navios de combate de superfície com helicópteros embarcados, dois navios-auxiliares, quatro aeronaves de patrulha marítima, e várias equipes de Destacamento de Proteção de Embarcações (VPD). Isso fez dela a maior operação multinacional de combate à pirataria na região em 2008 (McCabe, 2017). Em novembro de 2022, o Conselho Europeu estendeu o mandato da Operação Atalanta até dezembro de 2024. Sua área de atuação compreende o golfo de Áden e países circunvizinhos, incluindo o porto e a cidade de Muscat (Omã), a baía da Somália, o mar Vermelho, o golfo de Suez e golfo de Aqaba¹⁸.

Além de sua missão principal de escoltar embarcações do PMA e outros navios vulneráveis, a EUNAVFOR foi essencial na formação do *Maritime Security Centre – Horn Of Africa* (MSCHOA) e dos Corredores de Trânsito Internacionalmente Recomendados (CTIR) no golfo de Áden. O MSCHOA criou uma interface importante entre os meios navais pertencentes à Operação e a indústria naval de transporte, monitorando navios registrados 24 horas por dia durante a travessia da Área de Risco Elevado¹⁹ e fornecendo as mais recentes orientações contra a pirataria. Em 2010, o serviço do MSCHOA era altamente valorizado, com cerca de 4.000 assinantes em seu site, dos quais 2.700 eram empresas de navegação. O MSCHOA ajudou a estabelecer os CTIR, uma versão aprimorada da Área de Patrulha de Segurança Marítima liderada pelos EUA em 2008 (McCabe, 2017).

Todos os navios no golfo de Áden eram aconselhados a usar o CTIR e o sistema de trânsito em grupo, oferecendo maior proteção ao colocá-los próximos aos meios navais internacionais e à segurança de viajar em grupos. Esse corredor designado permitiu que os navios da EUNAVFOR monitorassem e assegurassem a área à frente dos navios mercantes. Essas iniciativas reduziram significativamente os ataques piratas bem-sucedidos no golfo de Áden, de 117 em 2009 para 59 em 2010 e apenas seis em 2013. A cooperação estreita com o PMA, por exemplo, garantiu que nenhuma embarcação transportando ajuda humanitária viajasse desprotegida na

¹⁸ Disponível em: <https://eunavfor.eu/mission>.

¹⁹ Áreas de Alto Risco são partes do mundo onde se considera que há um alto nível de exposição a riscos para a segurança e vida devido a guerra, tensão militar, hostilidades, atividade pirata e outras circunstâncias que causam perigo imediato para os navios visitantes e suas tripulações (Disponível em: <https://www.itfseafarers.org/en/your-rights/itf-warlike-and-high-risk-areas>).

Área de Operações. No entanto, o sucesso no golfo de Áden deslocou os ataques para o oeste do oceano Índico, com ataques na costa oriental da Somália aumentando de 80 em 2009 para 139 em 2010, atingindo um pico de 160 em 2011 (McCabe, 2017).

4.4.2 Forças-Tarefa Combinadas da OTAN (Operações Allied Provider, Operação Allied Protector e Operação Ocean Shield)

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) também desempenhou importante papel no combate à pirataria no golfo de Áden e na bacia Somali após 2008. Em 2006, a OTAN publicou o “Manual de Cooperação e Orientação Naval para Armadores, Operadores, comandantes e Oficiais”, que facilitou a interação entre forças navais e a navegação mercante. Esse manual fornecia orientações sobre cooperação naval, ameaças, avisos de navegação e assistência nas Áreas de Alto Risco, como o golfo de Áden, sendo relevante para as operações de combate à pirataria na costa norte e leste da África.

Em outubro de 2008, a OTAN lançou a Operação Allied Provider a pedido do Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon, após um aumento nos ataques piratas no golfo de Áden. Esta operação apoiou as Resoluções 1.814, 1.816 e 1.838 do Conselho de Segurança da ONU (UN, 2008), e tinha como missão principal escoltar navios do Programa Mundial de Alimentos e deter atos de pirataria, patrulhando as águas ao largo da costa da Somália. Três navios do Grupo Marítimo Permanente²⁰ 2 da OTAN (um destróier da Marinha italiana, uma fragata grega e uma fragata britânica), foram redirecionados para essas tarefas.

Em março de 2009, a Operação Allied Provider foi substituída pela Operação Allied Protector, que visava a continuar a defesa e interrupção das atividades piratas no golfo de Áden e ao largo do Chifre da África, com foco na proteção da navegação mercante (McCabe, 2017).

²⁰ Os *Standing NATO Maritime Groups* são forças navais multinacionais da OTAN, compostas por fragatas ou destróieres de vários países aliados, apoiados por um navio de reabastecimento. Esses navios estão permanentemente disponíveis para a OTAN para executar diferentes tarefas que vão de exercícios a suporte de operações. Eles também ajudam nas ações de presença da Aliança, conduzir visitas diplomáticas de rotina a diferentes países, apoiar o engajamento de parceiros e fornecer uma variedade de capacidades militares marítimas para operações em andamento. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/70759.htm#standing>. Acesso em: 8 jul. 2024.

Desde agosto de 2009, a OTAN expandiu suas operações de combate à pirataria com a criação da Operação Ocean Shield. As forças Grupo Marítimo Permanente 1 e Grupo Marítimo Permanente 2 da OTAN se revezaram a cada seis meses, geralmente com seis a dez navios e várias aeronaves de patrulha marítima. A missão do Ocean Shield foi além de apenas deter piratas, incluindo missões regulares de inteligência, vigilância e reconhecimento, escolta de navios de suprimentos da ONU para Mogadíscio, e apoio ao fortalecimento regional por meio de treinamentos e exercícios militares (McCabe, 2017).

A cooperação com outras operações regionais e internacionais foi imperativa, especialmente durante as Operações Allied Provider e Allied Protector, devido à quantidade de meios limitada da OTAN. Em uma entrevista, o ex-Comandante do Grupo Marítimo Permanente 2 da OTAN, Comodoro Steve Chick, da Marinha Real Britânica, relatou que a ausência de meios aéreos foi uma clara deficiência. Ele afirmou que as principais armas necessárias para uma operação como aquela eram aeronaves de patrulha marítima e helicópteros (McCabe, 2017).

O relato do Comodoro britânico ilustra bem a forma como meios navais e aéreos são empregados no combate à pirataria. O binômio navio-aeronave provou ser a forma mais eficaz de localizar e abordar embarcações piratas operando a grande distância da costa. Aeronaves de patrulha marítima e helicópteros embarcados, com sua ampla cobertura e velocidade, permitem a detecção e identificação de alvos de interesse, auxiliando as unidades de superfície na interceptação.

Essa deficiência foi corrigida sob a Ocean Shield. No entanto, os ativos ainda eram geralmente considerados insuficientes para o propósito. De acordo com um ex-Comandante do Grupo Marítimo Permanente 1 da OTAN, a Operação Ocean Shield era mal equipada, com apenas oito navios de guerra para cobrir uma área operacional marítima do tamanho da Europa Ocidental. Apesar desses desafios, até o final de 2013, a Operação Ocean Shield havia completado seu mandato, dado a redução nos sequestros e foi posteriormente encerrada em dezembro de 2016 (McCabe, 2017).

4.4.3 Combined Task Force 151 (CTF 151)

Antes do aumento da pirataria na costa da Somália em 2008, a Combined Task Force 150 (CTF 150) estava focada na segurança marítima do mar Vermelho, golfo de Áden, oceano Índico e golfo de Omã. Uma Força-Tarefa auxiliar, CTF 152, operava

de forma semelhante no golfo Arábico, ambas concentradas principalmente em contraterrorismo e não em pirataria.

Em 2008, o aumento dos ataques piratas contra a navegação mercante tornou a pirataria a principal ameaça na região. Em resposta, a coalizão *Combined Maritime Forces* criou a CTF 151, em janeiro de 2009, com a missão explícita de combater a pirataria, em observância às Resoluções 1.816, 1.838, 1.846, 1.851 e 1.897 do Conselho de Segurança da ONU (UN, 2008). Segundo o Almirante de Esquadra William Gortney²¹, da Marinha dos EUA, a CTF 151 foi criada para diminuir ambiguidades sobre as tarefas em relação às demais Forças-Tarefa 150 e 152, e para facilitar a participação de diversos países num esforço multinacional. Em 2011, a CTF 151 incluía cerca de 24 navios de 25 países, incluindo França, Alemanha, Grécia, Itália, Holanda, Paquistão, Arábia Saudita, Espanha, Coreia do Sul, Turquia, Estados Unidos, Reino Unido e Iêmen. O mandato da CTF 151 era "deter, interromper e suprimir a pirataria a fim de preservar a segurança marítima global e garantir a liberdade de navegação em benefício de todas as nações" (McCabe, 2017).

O CTF 151 é uma coalizão Ad Hoc, onde países se unem voluntariamente para combater a pirataria e podem se retirar a qualquer momento. O financiamento e a responsabilidade pelo combate à pirataria são sustentados pelos esforços dos Estados participantes, motivados pela preservação do comércio internacional e segurança marítima em rotas estratégicas (Rossi, 2023).

Cada país contribui de acordo com suas capacidades, sem estar vinculado a um mandato político específico. Segundo a CMF, as contribuições variam desde o envio de oficiais de ligação ao quartel-general no Bahrein até o envio de navios de guerra ou aeronaves de reconhecimento. Além disso, navios de guerra não designados explicitamente à CMF podem oferecer Suporte Associado, auxiliando enquanto realizam suas próprias missões nacionais (Rossi, 2023). Atualmente, a coalizão conta com 34 países, incluindo o Brasil, que apesar de não enviar navios, contribui com oficiais no estado-maior e já assumiu o comando da Força-Tarefa em três ocasiões (Calixto, 2023).

²¹ O Almirante Gortney comandou forças navais na área de operações do Comando Central dos EUA (*U.S Central Command – CENTCOM*), em proveito das Operações de Segurança Marítima e das operações de combate das Operações Liberdade Duradoura e Liberdade do Iraque. Ocupou os seguintes cargos: Comandante das Forças Navais dos EUA no Comando Central (USCENTCOM) / 5ª Frota dos EUA / *Combined Maritime Forces*, no Bahrein, de 2008 a 2010. Disponível em: <https://www.northcom.mil/Leadership/Article-View/Article/578789/admiral-bill-gortney/>. Acesso em: 07 jul. 2024.

A mandato foi estrategicamente dividido em três fases. A primeira fase focou na cooperação naval internacional e expansão da atuação; a segunda fase concentrou-se em uma coordenação mais próxima com a indústria de navegação para melhorar as medidas de autodefesa, e a terceira focou-se em agilizar a transferência de piratas para julgamento em terra. A Força-Tarefa de combate à pirataria foi reforçada por um Destacamento Guarda Costeira dos EUA e pelas equipes de 'Visita e Abordagem, Busca e Apreensão' da Marinha americana, que forneceram aconselhamento sobre políticas de abordagem e coleta de evidências (McCabe, 2017).

A CTF 151, semelhante a outras operações multinacionais de combate à pirataria, tem um número limitado de meios desdobráveis em comparação com a vasta área de operações e, por isso, coordena seus esforços de perto com outras Forças combinadas internacionais. Em conjunto com a EUNAVFOR Somália e com navios de nações como a China, desdobrados de forma independente, a CTF 151 ajuda a patrulhar o Corredor de Trânsito Internacionalmente Recomendado. Apesar desses desafios, de acordo com um relatório do Secretário-Geral da ONU em 2011, a CTF 151 conseguiu deter múltiplos ataques de piratas, libertar um navio sequestrado, responder a chamadas de socorro de embarcações e apreender grandes quantidades de armas, drogas e materiais relacionados (McCabe, 2017).

Devido à variedade de meios navais envolvidos nas atividades de combate à pirataria no entorno do Chifre da África entre 2008 e 2013, era essencial criar mecanismos para coordenar patrulhas e compartilhar informações, agilizando as operações e evitando sobreposições. Além da Operação *Atalanta* da EUNAVFOR, da Operação *Ocean Shield* da OTAN e da CTF 151, várias nações contribuíram unilateralmente com navios de guerra, incluindo China, Índia, Japão, Malásia, Rússia e Iêmen. A presença de uma ampla gama de forças navais ilustrou a verdadeira natureza global da resposta à pirataria na costa nordeste da África, oferecendo uma oportunidade única para as marinhas estrangeiras demonstrarem suas capacidades em águas azuis e projetarem *soft power* no cenário internacional (McCabe, 2017).

Para mitigar as dificuldades na coordenação entre as diversas forças navais combinadas e independentes na luta contra a pirataria, foi criado o Shared Awareness of De-Confliction (SHADE), um fórum para conscientização e compartilhamento de informações. Estabelecido em dezembro de 2008, o SHADE tinha como objetivo coordenar e integrar as atividades de combate à pirataria no golfo de Áden,

organizando reuniões para alinhar a atuação das marinhas nos Corredores de Trânsito Internacionalmente Recomendados e na bacia Somali, além de discutir as Melhores Práticas de Gerenciamento da indústria de navegação (McCabe, 2017).

Apesar desses esforços, os ataques piratas atingiram seu pico em 2011, levantando dúvidas sobre a eficácia do SHADE e a suficiência dos meios navais para combater a pirataria somali. Enquanto o Secretário-Geral da IMO, Efthimios Mitropoulos, expressou ceticismo quanto à eficácia do SHADE, o Secretário-Geral da ONU reconheceu que ele melhorou a coordenação militar. O SHADE também funcionou como um ponto de feedback para os comandantes táticos e operacionais (McCabe, 2017). A 49ª conferência SHADE, realizada em janeiro de 2022, continuou a abordar questões de segurança marítima e pirataria, com grupos de trabalho copresididos pela CMF e EUNAVFOR - Op. Atalanta²². A continuidade do SHADE após mais de 15 anos demonstra sua importância, fortalecendo parcerias entre atores institucionais e privados, beneficiando a indústria de transporte marítimo, o Programa Mundial de Alimentos da ONU, e países ao redor do Chifre da África e da UE.

4.4.4 Lições Aprendidas e Desafios enfrentados

A combinação das operações navais multinacionais, o uso de equipes armadas de segurança privada, a padronização das Melhores Práticas de Gerenciamento pela indústria da navegação, a aplicação aprimorada da lei, a construção de capacidade de segurança marítima local e as iniciativas políticas de estabilização em terra contribuíram para uma queda drástica nos sequestros bem-sucedidos em 2013. O Centro de Relatórios de Pirataria do International Maritime Bureau (IMB) registrou uma diminuição de 236 ataques em 2011 para apenas 18 em 2013, com zero ataques a navios comerciais relatados em 2015. Essa redução também levou à redefinição das fronteiras das Área de Alto Risco (*High Risk Area*) em 2015 (McCabe, 2017).

Apesar desses sucessos, alguns sequestros de *dhow*s e navios de pesca estrangeiros continuaram, mas não foram amplamente divulgados. Por exemplo, o IMB relatou zero incidentes de pirataria nas águas do nordeste da África em 2015, enquanto a IMO recebeu 4 relatórios nas águas da África Oriental e 18 no oceano Índico como um todo. O *think tank* Oceans Beyond Piracy relatou 25 incidentes

²² Disponível em: <https://combinedmaritimeforces.com/shade-conference-2022/>

relacionados a piratas somalis em 2015, além de 24 incidentes provavelmente considerados "eventos de sondagem ou abordagens suaves" (McCabe, 2017).

Esses relatórios indicam que a intenção e a capacidade de atacar navios ainda existiam, apesar do sucesso das medidas de dissuasão em suprimir atos de pirataria contra grandes navios comerciais. O Conselho da UE, em suas "Conclusões sobre a Somália" de 2014, sugeriu que as redes criminosas apoiando a pirataria na Somália ainda estavam ativas e que a ameaça persistiria até que as autoridades somalis acabassem com a impunidade dos líderes piratas (McCabe, 2017).

Diante dos riscos crescentes de sequestrar grandes navios mercantes, os grupos piratas somalis diversificaram suas atividades, envolvendo-se no tráfico de armas, narcóticos, carvão e pessoas. Além disso, passaram a atuar como escoltas armadas para navios de pesca estrangeiros que realizam pesca ilegal, cobrando "taxas de proteção". A conexão entre pesca ilegal, pobreza e pirataria continua a servir como justificativa para essas atividades.

A significativa redução nos ataques piratas abriu espaço para ampliar as iniciativas de segurança marítima, originalmente focadas apenas na pirataria, para incluir questões como pesca ilegal e tráfico de drogas. Essa queda nos ataques também facilitou o fortalecimento da capacidade política e legal em terra, essenciais para melhorar a governança marítima e enfrentar as causas profundas da pirataria.

Quanto ao emprego de meios navais, várias lições importantes foram aprendidas. A integração eficaz com a CMF, EUNAVFOR e parceiros regionais demonstrou ser fundamental para a execução bem sucedida das missões. Essa cooperação facilitou a manutenção da supressão da pirataria na região, o que reforça a importância de patrulhas agressivas e da presença contínua no mar.

Além disso, a contribuição da CTF 151 para a conscientização situacional marítima regional foi vital. A capacidade de identificar e responder rapidamente a ameaças destacou a importância de se manter vigilância constante e comunicação eficiente entre as unidades. A interoperabilidade com marinheiros locais e navios mercantes também foi aprimorada, fortalecendo as relações entre o CMF e as forças de coordenação, e ressaltando a importância da troca de informações e do fortalecimento dos relacionamentos. Outra lição significativa foi a necessidade de uma presença naval contínua no mar. Mesmo com a redução de incidentes de pirataria, a presença das Forças-Tarefa Combinadas é essencial até que as forças navais regionais possam controlar de forma autônoma os incidentes relacionados à pirataria.

Os principais desafios enfrentados pela CTF 151 incluíram a manutenção de uma presença contínua de ativos no IRTC e na bacia da Somália. A coordenação de cronogramas de longo prazo e o suporte mútuo com forças de outros CTF foram essenciais para mitigar esse problema.

O risco de ressurgimento da pirataria figurará sempre como um grande desafio. Mesmo sem incidentes recentes, a instabilidade na Somália e a pesca ilegal mantiveram a ameaça ativa, exigindo vigilância constante e uma presença contínua na região.

5 CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, examinamos a evolução das ameaças não-estatais ao ambiente marítimo, com foco na pirataria, e as respostas desenvolvidas pela comunidade internacional, especialmente pelas forças navais. Analisamos como, historicamente, a pirataria sempre esteve presente nas rotas marítimas, variando em intensidade e forma, desde a Antiguidade até os dias atuais, e como a globalização e as transformações tecnológicas dos séculos 20 e 21 alteraram profundamente o contexto no qual essas ameaças ocorrem.

O estudo demonstrou que a pirataria somali, especificamente, é um fenômeno profundamente enraizado nas condições políticas, econômicas e sociais do país, exacerbado pela ausência de um governo central eficaz desde o colapso do regime de Siad Barre em 1991. A análise das três fases da pirataria na Somália revelou que, à medida que a atividade pirata se tornou mais lucrativa, houve uma evolução organizacional significativa, passando de atos de subsistência para operações complexas e altamente organizadas, que ameaçaram seriamente a segurança das rotas marítimas internacionais.

As respostas da comunidade internacional, como a criação das Forças-Tarefas Marítimas Combinadas e operações lideradas pela União Europeia e pela OTAN, foram fundamentais para reduzir a incidência de ataques piratas na região. Essas operações mostraram a importância da coordenação e cooperação internacional entre marinhas na luta contra ameaças marítimas, destacando a necessidade de uma abordagem integrada que combine a **presença naval** com o **fortalecimento da governança em terra**. A integração entre a teoria e a realidade prática é evidente ao observarmos que, enquanto as operações navais de combate à pirataria têm sido eficazes em curto prazo, é essencial aplicar os conceitos teóricos de segurança marítima em um contexto mais amplo, que englobe o desenvolvimento sustentável e a estabilidade em terra. A teoria de Geoffrey Till sobre "boa ordem no mar" se concretiza na prática quando os meios navais atuam para manter a segurança das rotas comerciais vitais, mesmo em condições adversas, ressaltando que a presença naval é uma necessidade contínua.

Contudo, apesar dos sucessos alcançados na repressão à pirataria, é evidente que as soluções de curto prazo, focadas exclusivamente na resposta militar, não são suficientes para erradicar a ameaça. A pirataria, como vimos, é um sintoma de

problemas mais profundos, como pobreza, desemprego e governança frágil. Portanto, enquanto não houver esforços sustentados para enfrentar essas causas subjacentes, o risco de ressurgimento da pirataria e de outras ameaças não-estatais ao ambiente marítimo permanecerá presente. O caso da Somália é ainda mais crítico pois traz como herança conflitos tribais seculares acentuados por processos de colonização e descolonização que não respeitavam diferenças e afinidades culturais. É fundamental reconhecer que, até que a situação em terra melhore, e dado que isso não tem perspectiva de ocorrer no curto ou médio prazo, a presença de forças-tarefa marítimas combinadas na região do Chifre da África devem ser mantida de forma permanente. Essas operações navais não apenas protegem as rotas comerciais, mas também desempenham um papel dissuasório importantíssimo, garantindo um ambiente seguro para o comércio e as operações de socorro.

Em síntese, este trabalho reforça a importância das operações de Emprego Limitado da Força realizadas pelo Poder Naval, não apenas como uma resposta imediata a crises, mas também como parte de uma estratégia mais ampla de segurança marítima que envolva a colaboração internacional e o desenvolvimento sustentável das regiões afetadas. O futuro da segurança marítima dependerá da capacidade dos Estados de manter, de forma colaborativa e integrada, essa boa ordem no mar, garantindo a proteção das rotas comerciais vitais e, ao mesmo tempo, promovendo a estabilidade em terra.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Marinha do Brasil. **EMA-301**: Fundamentos Doutrinários da Marinha. Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 2023.

BRASIL. Marinha do Brasil. **EMA-305**: Doutrina Militar Naval. Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 2017a.

BRASIL. Marinha do Brasil. **EMA-322**: O Posicionamento da Marinha do Brasil nos Principais Assuntos de Interesse Naval. Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 2017b.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Plano Estratégico da Marinha – PEM 2040**. Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 2020. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/pem2040>.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto Legislativo nº 5, de 9 de novembro de 1987**. Dispõe sobre a aprovação do texto da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, concluído em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1980-1987/decretolegislativo-5-9-novembro-1987-367281-publicacaooriginal-1-pl.html#:~:text=Aprova%20o%20texto%20da%20Conven%C3%A7%C3%A3o,10%20de%20dezembro%20de%201982>.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995**. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1530.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.530%2C%20DE%2022,10%20de%20dezembro%20de%201982.

CALIXTO, Alexandre. **A participação da Marinha na *Combined Maritime Forces*** – Resultados, perspectivas e oportunidades nos campos da Segurança Marítima e Diplomacia Naval. 2023. 17 f. Ensaio (Curso de Política e Estratégia Marítimas) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2023.

COMBINED MARITIME FORCES - **CMF**. Disponível em: <https://combinedmaritimeforces.com/about/>. Acesso em: 2 ago. 2024.

COMBINED JOINT TASK FORCE – HORN OF AFRICA (CJTF – HOA). **Operation Enduring Freedom**. <https://www.hoa.africom.mil/topic/operation-enduring-freedom>. Acesso em: 2 ago. 2024.

EARLE, Peter. **The Pirate Wars**. Reino Unido: St. Martin's Press. 2006

EUROPEAN UNION (EU). **Council Decision (CFSP) 2024/1059**. Bruxelas: EU, 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024D1059>.

EUROPEAN UNION (EU). **Joint Action 2008/851/CFSP**. Bruxelas: EU, 2008. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008E0851&qid=1731439967268>.

EUROPEAN UNION NAVAL FORCE - **EUNAVFOR** - Somalia. Disponível em: <https://eunavfor.eu/mission>. Acesso em: 06 ago. 2024.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO). **Resolução nº A.1025(26), de 02 de dezembro de 2009**. Code of Practice for the Investigation of Crimes of Piracy and Armed Robbery Against Ship. Londres: IMO, 2009. Disponível em: [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.1025\(26\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.1025(26).pdf).

LEHR, Peter. **Violence at Sea: Piracy in the Age of Global Terrorism**. Reino Unido: Routledge. 2006.

LUCAS, Edward. **Somalia's "Pirate Cycle": The Three Phases of Somali Piracy**. Estados Unidos da América: Journal of Strategic Security. 2013. Disponível em: <https://digitalcommons.usf.edu/jss/vol6/iss1/8>. Acesso em: 3 jun. 2024.

GINKEL, Bibi van. **The International Response to Somali Piracy: Challenges and Opportunities**. Países Baixos: Martinus Nijhoff Publishers. 2010

McCABE, Robert. **Modern Maritime Piracy: Genesis, Evolution and Responses**. Reino Unido: Routledge. 2017.

NJOKU, Raphael Chijioke. **The History of Somalia**. Estados Unidos da América: Greenwood. 2013

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION - **NATO**. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/70759.htm#standing>. Acesso em: 8 jul. 2024.

UNITED NATIONS (UN). **Geneva Convention on the High Seas**. Genebra: UN, 1958. Disponível em: https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxi-2&chapter=21.

UNITED NATIONS (UN). **United Nations Convention on the Law of the Sea - UNCLOS**. Nova Iorque: UN, 1982. Disponível em: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

UNITED NATIONS (UN). **Security Council Resolution 1816 (2008)**. Nova Iorque: UN, 2008. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/627953?v=pdf>

UNITED NATIONS (UN). **Security Council Resolution 1814 (2008)**. Nova Iorque: UN, 2008. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/626781?ln=en&v=pdf>

UNITED NATIONS (UN). **Security Council Resolution 1838 (2008)**. Nova Iorque: UN, 2008. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/638737?ln=en&v=pdf>

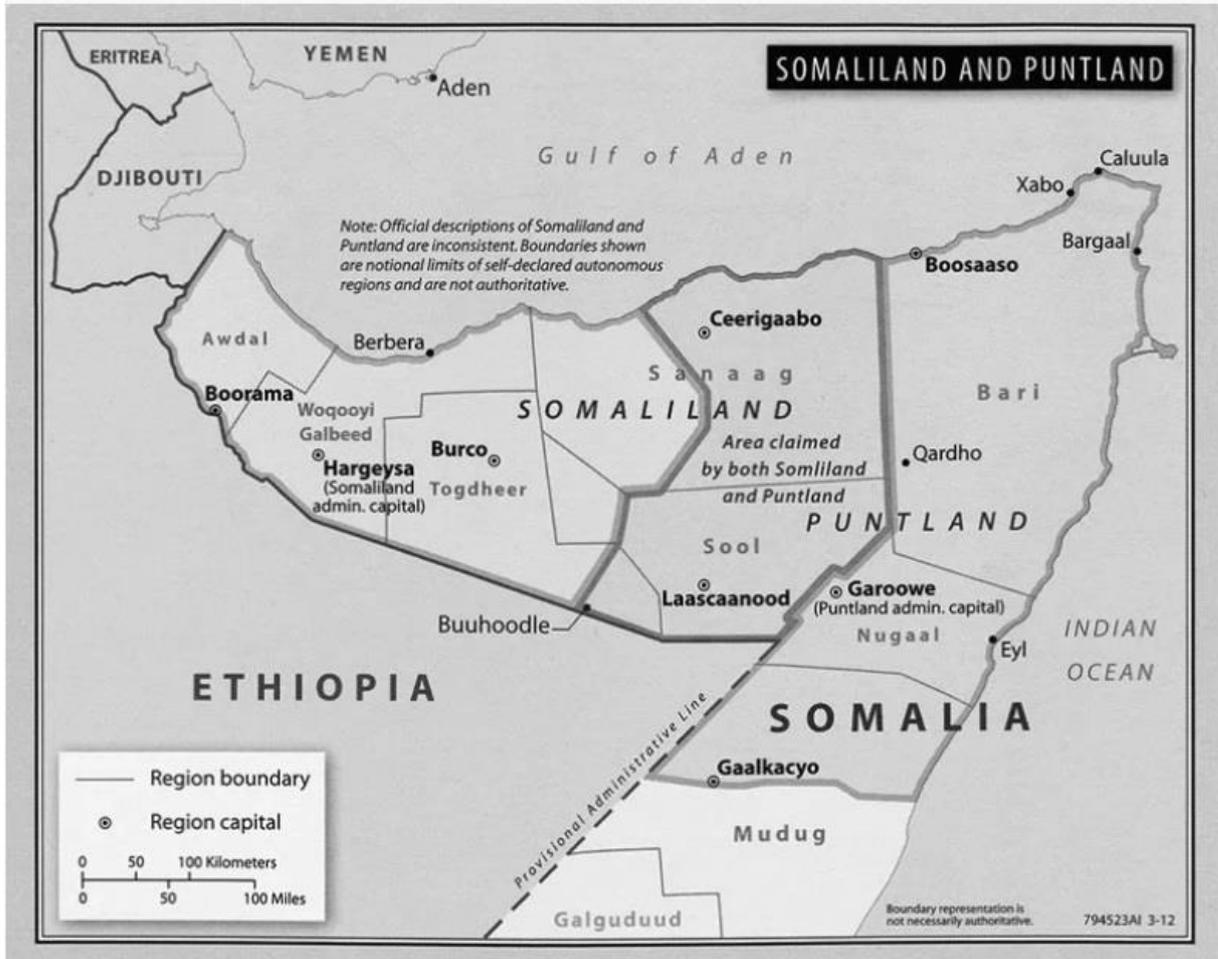
ROSSI, Melissa. **Challenges to Maritime Security in the Gulf**. Euro-Gulf Information Centre. 2023. Disponível em: <https://egic.info/information-sheet/challenges-to-maritime-security-in-the-gulf/>. Acesso em: 2 ago. 2024.

SILVA, Maria. **Plutarco** – Como tirar proveito dos seus inimigos. São Paulo: Editora Edipro. 2019

TILL, Geoffrey. **Sea Power: A Guide for the Twenty-first Century** – Fourth Edition. Reino Unido: Routledge. 2018.

ANEXO A – Mapa político do Chifre da África

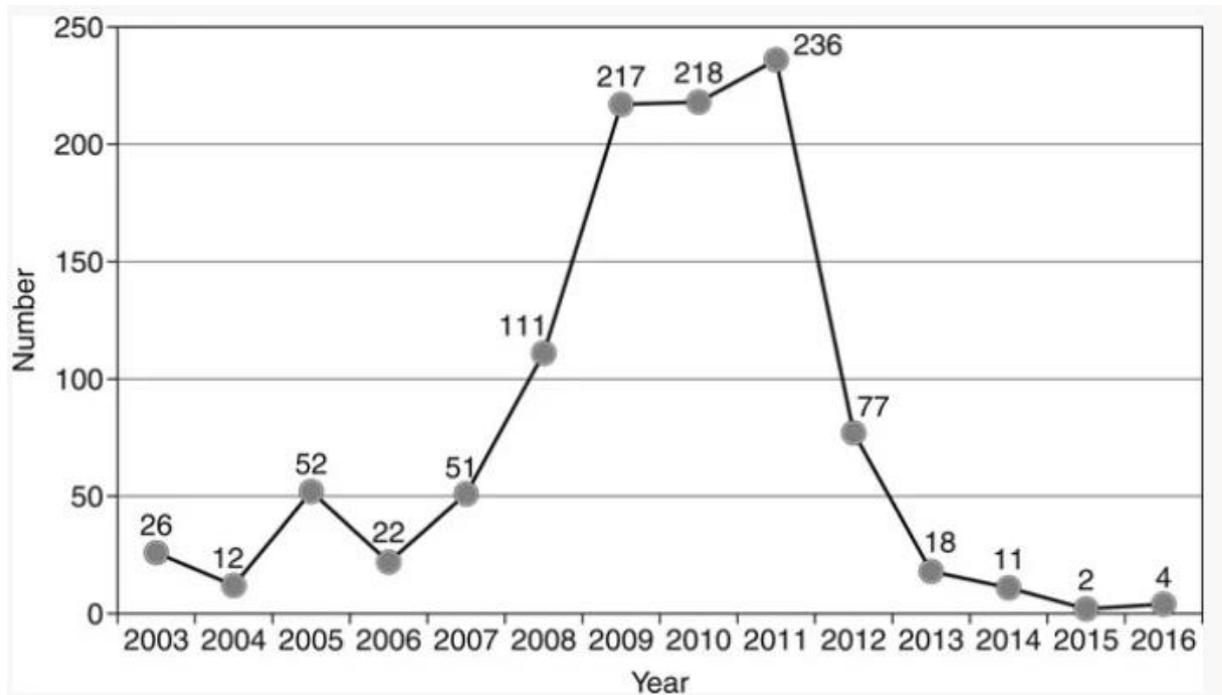
Figura 1 – Somalilândia e Puntlândia



Fonte: McCABE, Robert. Modern Maritime Piracy: Genesis, Evolution and Responses. Reino Unido: Routledge. 2017, p. 151

ANEXO B – Incidentes de pirataria na costa da Somália (ocorridos e tentados)

Figura 2 – Incidentes de pirataria na costa da Somália (2003 a 2016)



Fonte: McCABE, Robert. *Modern Maritime Piracy: Genesis, Evolution and Responses*. Reino Unido: Routledge. 2017, p. 248