

A PIRATARIA DESARMA-SE EM TERRA

O CASO DA SOMÁLIA

Luís Eduardo Saraiva e Pierre-Michel Joana

Os incidentes com navios assaltados por piratas têm-se multiplicado na costa oriental africana, desde o Quênia ao golfo de Adem. A União Europeia (UE) lançou a operação «Atalanta» para anular esta ameaça e outros actores internacionais tiveram iniciativas semelhantes¹. No entanto, os resultados não têm correspondido às expectativas. Existe um sentimento de impunidade junto dos piratas que sabem que não poderão ser julgados por tribunais internacionais e, por outro lado, os tribunais somalis não funcionam. Um artifício tem também sido posto em prática. Os piratas interceptados são largados numa qualquer praia da Somália depois de despojados das embarcações, armas e meios de comunicação utilizados para os assaltos no alto-mar. Mas isto só faz espalhar a notícia da incapacidade de serem aplicados castigos por tal tipo de acções, tornando a actividade da pirataria mais atractiva².

Neste artigo argumenta-se que a solução só pode passar pelo apoio à instauração do Estado de direito na Somália e noutros países da região. E para tal ser conseguido, há que proporcionar recursos às entidades e organizações relevantes, incluindo o Governo Federal de Transição da Somália (Transitional Federal Government – TFG), que não só têm a vontade para o fazer, mas também estão nas melhores condições políticas e estratégicas para o concretizarem. No entanto, a assistência internacional ao Governo tem sido escassa e há, por exemplo, um grande atraso na disponibilização dos fundos prometidos em 2009 na conferência de Bruxelas³.

RESUMO

Este artigo argumenta que a normalização da situação da Somália, e o estabelecimento do Estado de direito, dependem da criação de condições para ajuda ao desenvolvimento e dos esforços na reconstrução das estruturas necessárias ao Estado de Direito. Tais esforços conduzirão simultaneamente para solucionar a insegurança no Corno de África e no Índico. Para tal, há que proporcionar recursos às entidades e organizações, como a União Africana, e às estruturas políticas da Somália, que não só têm a vontade para o fazer, como têm também as melhores condições políticas e estratégicas para serem bem-sucedidas.

Palavras-chave: Estados falhados, Corno de África, Somália, pirataria

ABSTRACT

PIRACY IS WON IN LAND. THE SOMALI CASE.

In this article we argue that the normalization of the Somali situation with the return of the rule of law depends of the conditions created to the development aid and of the rule of law structures' reconstruction. This

→

struggles will also led to bring security in the Horn of Africa and Indic. For that purpose it will be necessary to provide resources to entities and organizations, such as the African Union, as well as to the Somali political structures which have the political and strategic conditions to achieve it.

Keywords: Failed states, Horn of Africa, Somália, piracy

SOMÁLIA, UM ESTADO FALHADO NUMA REGIÃO INSEGURA

A 3 de Dezembro de 2009, no Hotel Shamo em Mogadíscio, foi lançado um ataque terrorista durante uma cerimónia de graduação de estudantes de Medicina da Universidade de Benadir, provocando 23 mortos, incluindo três ministros do TFG, assim como vários jovens finalistas e jornalistas⁴. Em consultas de emergência levadas a cabo pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) o ataque terrorista foi condenado e foi exigido

que os criminosos fossem levados perante a Justiça⁵. Mas o país não dispõe de mecanismos para fazer cumprir essa resolução. A Somália encontra-se actualmente numa situação de existência de quase não-Estado. Recontros violentos continuam a acontecer em Mogadíscio, restringindo a capacidade dos actores internacionais para implementar com profundidade programas humanitários críticos⁶. O TFG praticamente não passa de um governo nominal, tentando exercer a acção governativa com apoio do exterior, mas com uma base política interna muito fraca. As incipientes estruturas governamentais não garantem o Estado de direito. Não existem Forças Armadas ou outras estruturas organizadas com capacidade suficiente para garantir a segurança e a defesa do extenso território. O país está, na prática, dividido em três territórios separados politicamente, a Somália Centro-Sul, a Somalilândia⁷ e a Puntlândia.

Na verdade, o TFG tem exercido um grande esforço na consolidação e expansão da sua base de apoio. Primeiro, intensificou esforços para aumentar o suporte dos grupos de oposição em Mogadíscio. Depois, consolidou a cooperação com o principal grupo da oposição, o Ahlu Sunna Wal Jama'a (ASWJ) contando com o apoio deste grupo que controla importantes regiões no Centro da Somália, nomeadamente Hiran, Galgudud e Mudug⁸. Finalmente, iniciou um processo de profunda revisão da sua relação com as autoridades autónomas da Puntlândia. Tem havido desenvolvimentos importantes, como seja a deserção de Mohamed Faruq e Ali Hassan Gheddi, dois importantes operacionais da Al-Shabaab, principal grupo armado da Puntlândia que se opõe ao Governo, em conjunto com 550 dos seus guerrilheiros, o que parece indicar crescentes divisões no seio da Al-Shabaab⁹. No entanto, continuam a faltar ao TFG recursos regulares e adequados para apoiar e integrar os que abandonam as fileiras da oposição armada. As principais lacunas são os recursos financeiros¹⁰. Apesar de tudo isto, o Governo tem apresentado como suas mais prementes prioridades melhorar a situação de segurança, promover a reconciliação entre todas as partes envolvidas nos conflitos internos da Somália e criar melhores condições para a distribuição de assistência humanitária¹¹. Mas a Somália não captaria o interesse da comunicação social e da opinião pública se não se passassem nas suas águas os ataques de pirataria que tão profusamente têm sido relatados, especialmente desde há cerca de três anos. Nos mares costeiros mas também ao largo, especialmente a Norte, o fenómeno da pirataria tem grassado e os

esforços da comunidade internacional têm aumentado em proporção para tentar debelar esta ameaça à navegação marítima e à segurança em geral.

Agravando o problema das águas territoriais da Somália, a norte estas fazem fronteira com as do Iémen, no golfo de Adem, onde se situa a zona de maior concentração de actos de pirataria dos últimos anos. No caso deste país, algumas notícias parecem ligar a pirataria local, que visa essencialmente recolher fundos através do resgate das tripulações e dos navios, com o terrorismo¹². O Iémen tem sido referido frequentemente como uma das bases da Al-Qaida na região. As declarações do nigeriano Umar Farouk Abdul Mutallab, recentemente detido após tentar fazer explodir um avião de passageiros de uma companhia comercial norte-americana, de que os operacionais da Al-Qaida no Iémen o tinham treinado, armado e atribuído a missão de fazer explodir o avião, o que quase conseguiu, são testemunho das actividades locais dessa organização terrorista¹³. A situação geográfica é favorável aos piratas: o Iémen está muito próximo do estreito de Bab El-Mandeb, na embocadura do mar Vermelho, pelo qual transitam cerca de 15,5 milhões de barris de petróleo todos os dias, segundo dados de 2009, o que representa cerca de um terço de todo o petróleo que circula mundialmente por via marítima¹⁴. Estes são alvo da cobiça dos piratas, que se acoitam nas duas margens do estreito. No entanto, alguns indícios apontam para a ideia de que resolvendo o problema da Somália se reforçará a capacidade de intervenção também nas águas do Iémen, anulando-se a capacidade de ataque dos piratas no estreito.

CAUSAS, PRETEXTOS E FACTOS DAS ACÇÕES DE PIRATARIA

O fenómeno da pirataria tem vindo a crescer ao largo da Somália especialmente nos últimos anos. Mas foi no Verão de 2008 que se alcançou um pico na frequência dos ataques armados a navios nas vizinhanças da Somália: 300 reféns, 13 navios capturados, numa média de dois ataques por dia. Analisando esse ano, nota-se a distribuição dos ataques por duas áreas, a costa oriental da Somália e a costa norte, no golfo de Adem. Torna-se evidente que os piratas executam as suas acções cada vez mais a norte. Em 2008 foram aí realizados 61 ataques a navios, dos quais 31 se ficaram pela tentativa e 30 foram concretizados. No decurso destes ataques foram aprisionados 19 navios. Na costa oriental foram executados 10 ataques em 2008, dos quais cinco foram eficazes, resultando em cinco navios capturados¹⁵.

A NAVCO, a força naval da UE que executa a operação «Atalanta» de combate à pirataria, sublinha que desde o ano de 2006 que os navios são aconselhados a passarem a mais de 200 milhas náuticas da costa. No entanto existem dificuldades. Em primeiro lugar, a adopção desta medida fez alterar o *modus operandi* dos piratas, que passaram a usar um navio-base para lançarem ataques a mais de 400 milhas e, em segundo lugar, os piratas passaram a focar a sua atenção no golfo de Adem, pois a navegação aí não pode ser feita tão longe da costa. No entanto, apesar da presença de importantes meios navais militares na região, a situação continua a agravar-se.

A pirataria que se observa ao largo das costas somalis é um fenómeno que diz respeito essencialmente a terra, às regiões donde partem os piratas, ou seja, a Puntlândia (as costas mais ao sul abrigam poucos piratas, mesmo se a oposição armada radical controla o porto de Kismayo¹⁶). Os piratas justificaram inicialmente as suas acções pelo facto de as águas somalis, devido à ausência de controlo por um Estado organizado, se terem tornado local de despejo de detritos tóxicos por navios estrangeiros e serem o sítio favorito de pesca industrial de navios europeus e asiáticos. A isso há que adicionar o tráfico de armas, os produtos de contrabando e o tráfico humano (emigração irregular para a Península Arábica de cidadãos provenientes da Etiópia e da Somália). Devido a estas causas, os piratas apresentar-se-iam como a «guarda costeira» da Somália.

Os despejos de detritos tóxicos terão cessado devido à dissuasão dos piratas (tratava-se essencialmente de lixo hospitalar, vindo da Europa, relacionado com negócios de redes criminosas europeias). A pesca industrial também declinou bastante, mesmo se alguns navios europeus continuam a pescar, por vezes contra pagamento de retribuições a organizações locais próximas dos piratas. É necessário sublinhar que a pirataria utiliza

estes pretextos para justificar as suas acções, embora o seu único objectivo seja ganhar somas avultadas graças aos resgates. Estima-se em 80 milhões de dólares por ano os lucros da pirataria¹⁷, o que é considerável se se comparar com as receitas do Governo somali, que não devem

ESTIMA-SE EM 80 MILHÕES DE DÓLARES POR ANO OS LUCROS DA PIRATARIA, O QUE É CONSIDERÁVEL SE SE COMPARAR COM AS RECEITAS DO GOVERNO SOMALI, QUE NÃO DEVEM EXCEDER TRÊS OU QUATRO MILHÕES DE DÓLARES POR MÊS.

exceder três ou quatro milhões de dólares por mês. As consequências acumuladas da guerra civil, da falta de um controlo eficaz do mar pelo Estado, da pesca ilegal e dos benefícios da pirataria é que todas as actividades económicas do litoral somali foram destruídas ou se tornaram impossíveis. Sejam quais forem os riscos que possam comportar – na verdade relativamente fracos –, a pirataria é a única hipótese de sobrevivência para muitas pessoas.

Esta actividade está bem organizada e encontra-se estruturada em funções operacionais. Há uma componente logística «a montante» que compra embarcações, motores, sistema de orientação GPS, armas, etc., através de redes locais, nos países do golfo e da Península Arábica. Relativamente às operações, marinheiros e piratas são pagos pelas organizações referidas e remunerados à percentagem. O comando e o controlo são exercidos por poderosos chefes somalis, que são também comerciantes e homens de negócios. A componente de segurança operacional é exercida por uma rede de negociantes que fazem de intermediários com as companhias de seguros e os armadores, para obterem os resgates (em geral, estas transacções são feitas longe da Somália). Há uma estrutura de logística «a jusante» que inclui todo o circuito de lavagem das avultadas somas recolhidas, no exterior da Somália. O Quénia é o primeiro alvo dos investimentos somalis, em particular no imobiliário. Como este é também um dos países

onde existe um elevado nível de corrupção e que contém uma forte minoria de etnia somali, há também aqui um forte risco de desestabilização.

Face a tudo isto, a resposta que consiste em combater os piratas no mar não é suficientemente dissuasora, porque os riscos em que podem incorrer são aceites por estes. Esta abordagem poderá diminuir o número de casos de pirataria com sucesso, mas isso deverá ser feito em detrimento do tráfego marítimo e tal situação não poderá continuar eternamente. Os piratas encontrariam então outras actividades mais lucrativas, beneficiando das facilidades da «zona franca» que é a Somália (por exemplo, o contrabando em toda a região). Felizmente, por enquanto, parece haver poucas relações entre a pirataria e a oposição armada islâmica radical, mas os somalis, sendo frequentemente hábeis homens de negócios e, alguns, por vezes, sem escrúpulos, deverão aperceber-se dentro em breve de que esta situação não deve durar, pelo que se aproveitarão das oportunidades de negócios.

É preciso, portanto, atacar as verdadeiras causas da pirataria, que são:

- A falta de controlo do Estado, no mar e sobre a faixa litoral. Não há qualquer administração dos assuntos marítimos nem alfândega eficaz. Não há registo de embarcações, nem dos marinheiros ou dos pescadores, nem há guarda costeira.
- A destruição das actividades de pesca e das indústrias alimentares associadas, como é o caso das conserveiras.
- A carência de actividades económicas rentáveis para as populações litorais que não se dedicam à pesca, como a agricultura e pequenas indústrias.
- A insegurança ligada à supremacia dos grupos de senhores da guerra em relação às forças de segurança.

AS INICIATIVAS DA COMUNIDADE INTERNACIONAL

Após as duas intervenções da comunidade internacional, as forças dos tribunais islâmicos instalaram-se em Mogadíscio e aí impuseram regras duríssimas, sonogando a capital (e o país, em geral) à autoridade do Estado representada pelo Governo. O resto do território foi mais ou menos dividido por todos os senhores da guerra que conseguiram impor-se, observando-se um estado de total anarquia. A reorganização que parcialmente se concretizou nas províncias a norte, constituindo a Puntlândia e a Somalilândia, fizeram sobressair, por contraste, o caos e a insegurança que se vive nas regiões Centro e Sul, incluindo a capital, Mogadíscio.

A operação da AMISOM, que na altura contava com importantes meios da vizinha Etiópia, conseguiu restabelecer alguma calma e abriu as portas à oportunidade para alguma acção do TFG. No entanto, a comunidade internacional, para além da componente militar da AMISOM, está totalmente ausente da Somália, por razões de segurança. A Somália é, portanto, uma crise gerida à distância. A ONU e os seus representantes estão em Nairobi, no Quénia, assim como as componentes de planeamento, de civis e

de policiais da AMISOM que se dividem entre Nairobi e Adis Abeba (Etiópia) e as embaixadas. É também uma crise gerida por intermediários – a componente militar da AMISOM. Entretanto, a «comunidade internacional» não tem estado inactiva no seu apoio à reconstrução das instituições somalis, no apoio ao seu povo e na tentativa de se conseguir estruturar sistemas de segurança e defesa que permitam a existência, de novo, do Estado de direito na Somália. A Resolução 1816, de 2 de Junho de 2008, do CSNU, fazendo apelo à actuação no âmbito do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, condenou todos os actos de pirataria (e de roubo armado) contra navios em águas territoriais e ao largo das costas da Somália, e apelou aos estados e organizações interessados para que providenciassem assistência técnica à Somália e aos estados costeiros vizinhos, para reforçar a segurança costeira e marítima.

Aquela resolução acaba por dar relevância ao problema dos piratas detidos em flagrante delito. Por isso, no seu parágrafo II, apela-se a todos os estados envolvidos, seja por a eles pertencerem os criminosos ou as vítimas, para colaborarem na criação e aprovação de legislação, da identificação da jurisdição a aplicar e também na investigação e julgamento dos suspeitos e responsáveis por actos de pirataria.

Para além das iniciativas mais operacionais para combater a pirataria, são de relevar ainda as iniciativas da UE, com os seus planos de desenvolvimento para o país e para o financiamento da AMISOM. Em Julho de 2009 a UE nomeou um responsável pelo acompanhamento da situação na Somália, um antigo conselheiro do anterior alto-representante da UE Javier Solana para as questões do reforço das capacidades africanas. Assim, tem-se vindo a coordenar a exploração de soluções para se alcançar a estabilidade na Somália e na região, tanto no mar como em terra. Neste âmbito, para além de se comprometer com o sucesso da operação «Atalanta», a UE procura também desenvolver actividades de apoio reforçado à UA na Somália, de levantamento de capacidades no sector de segurança, de criação de uma estratégia de longo prazo de assistência à Somália, e de reforço do quadro legal para resolver a questão da pirataria¹⁸.

Também a ONU se mantém profundamente empenhada em resolver a questão somali, que considera um problema mundial. Presente na cimeira da UA, realizada em Adis Abeba, a 31 de Janeiro de 2010, o secretário-geral das Nações Unidas sublinhou na sua intervenção que os trágicos acontecimentos recentes na Somália (ataque ao Quartel-General da AMISOM, a 17 de Setembro de 2009) tinham demonstrado que o conflito naquele país tinha um impacto directo na segurança mundial e que, portanto, as Nações Unidas continuariam fortemente empenhadas em prosseguir o trabalho conjunto com a UA para reforçar a AMISOM¹⁹.

Em Bruxelas, a 17 de Novembro de 2009, os ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa da UE prolongaram por mais um ano a operação «Atalanta». A disponibilização de navios pela NATO e pela UE, em conjunto com iniciativas implementadas autonomamente por vários países como a China, o Japão, o Irão, a Coreia do Sul e a Rússia continuam – nas palavras do secretário-geral das Nações Unidas – a ter um impacto

muito positivo, tornando mais difícil para os piratas operarem nesses mares²⁰. No entanto, o fenómeno de pirataria não se desvaneceu. Pelo contrário, verificaram-se adaptações às novas condições.

OS ESFORÇOS DA UNIÃO AFRICANA PARA A PAZ E A ESTABILIDADE NA SOMÁLIA

Conforme refere Rodrigo Tavares, um especialista em questões de segurança africanas, a capacidade organizativa de uma organização para levar a cabo actividades de paz e segurança depende das medidas constitucionais que levam à activação do mandato e os mecanismos institucionais através dos quais ela pode funcionar e exercer aquele mandato²¹. Em consonância com outras organizações sub-regionais, a UA adoptou medidas constitucionais para se empenhar na paz e na segurança. Assim, tentando aplicar o desenvolvimento das suas capacidades para missões de paz em território africano, a UA tomou a iniciativa de levantar uma força de paz para auxiliar as populações somalis e o seu governo. A AMISOM acabou por ser enviada para a Somália sem estar devidamente preparada. Apesar das lacunas graves, a AMISOM pôde desalojar as forças dos tribunais islâmicos e criar, temporariamente, as condições mínimas para o regresso do Governo somali à capital. A AMISOM acabou por perder a vantagem do ímpeto inicial, tendo-se verificado o retorno, embora parcial, das forças dos tribunais islâmicos a Mogadíscio. Este desfecho foi também uma consequência do esgotamento da outra missão de paz da UA, a AMIS II (African Mission in Sudan)²². Na sede da UA, em Adis Abeba, os representantes dos países africanos dividem-se entre apoiar a AMIS II (que agora se transformou em UNAMID), ou continuar os esforços para manter e levar a bom termo as duas missões actuais da UA.

O que não pode ser posto em dúvida é que a AMISOM tem desempenhado um papel significativo e recomendável ao levar a cabo o seu mandato, apesar de sérios desafios. Esta missão continua, no entanto, sujeita a uma variedade de pressões, especialmente no que diz respeito à geração de forças e ao fornecimento de equipamentos. Actualmente, dispõe apenas de seis batalhões, cerca de 65 por cento da força identificada como necessária para o objectivo previsto inicialmente, de dois países, o Burundi e o Uganda²³. Para além de reforço de tropa, são necessários mais meios sanitários, de engenharia e de polícia militar, segundo a UA. Por outro lado, uma equipa de planeamento da ONU continua a apoiar o planeamento operacional em Adis Abeba, no Quartel-General da UA, incluindo a preparação da projecção de mais três batalhões de infantaria e de 22 oficiais de estado-maior, oriundos de oito países africanos.

Nos moldes em que se encontra, a situação de segurança em Mogadíscio continuará a afectar a distribuição de elementos essenciais do pacote de apoio das Nações Unidas à AMISOM. Com o seu reduzido potencial actual e dada a natureza urbana do conflito, a missão é incapaz de garantir a segurança de uma área suficientemente ampla para evitar o ataque ao aeroporto e ao porto de Mogadíscio com fogo de morteiros. Os itinerários de reabastecimento provenientes de Mombaça têm sido alvo dos ataques dos

insurrectos²⁴, especialmente à aproximação ao porto. É portanto essencial que os esforços, por menores que sejam, se destinem a apoiar a AMISOM, que sozinha ergue a bandeira da «comunidade internacional» no país.

COMBATER AS CAUSAS E NÃO OS SINTOMAS

A solução encontrada pela comunidade internacional para tentar anular a ameaça – combater os piratas nos mares –, por muito que isso releve um passado romântico das marinhas de guerra, não tem surtido efeitos imediatos, como se viu, quanto mais não seja porque não existem medidas legais, claras, concretas e eficazes para deter e punir os piratas.

Os debates em Bruxelas durante o ano de 2008 decorreram à volta de algumas soluções propostas para proteger a navegação marítima, após representantes somalis se terem deslocado ao Comité Político e de Segurança (COPS) do Conselho da UE, apelando ao auxílio na neutralização deste fenómeno criminoso. A solução consensual foi constituir uma força naval para interditar as actividades criminosas nas águas internacionais em frente à Somália, levando ao lançamento da operação «Atalanta». No entanto, pelas razões apontadas, o que faz é «combater os sintomas e não a doença». Os custos desta operação são elevadíssimos²⁵ e talvez seja agora a altura de se fazer um estudo comparativo entre estas actividades e as de um reforço substantivo da presença internacional em território somali, como a missão da UA, sob mandato da ONU, orientada para combater e anular as causas da pirataria. Claro que, para isso, é necessário apoiar as iniciativas da UA no reforço de uma força de imposição da paz eficaz, dotada dos meios necessários, o que actualmente ainda não acontece com a AMISOM. Embora disponha de um mandato forte, carece de recursos críticos para atingir o potencial credível mínimo.

A UA tem capacidade para mobilizar os efectivos militares necessários. No entanto, faltam-lhe recursos financeiros para pagar a essa tropa, faltam-lhe meios de transporte (estratégico e tático), meios de sustentação da força (apoio logístico), apoio sanitário e, principalmente, falta vontade política para entregar à UA as capacidades que a tornem

capaz de actuar eficazmente. A UE tem contribuído muito para a criação de tais oportunidades. Em Novembro de 2009, o Conselho da UE aprovou um Conceito de Gestão de Crises (CMG) para o possível lançamento de uma missão que contribua para o levantamento e treino das forças de segurança do TFG. Parece que, com o

O FLAGELO DA CRIMINALIDADE QUE INFESTA A SOMÁLIA SÓ PROSPERA, NO ENTANTO, PORQUE AS CONDIÇÕES DE SUBDESENVOLVIMENTO E DE CARÊNCIA ABSOLUTA DE RECURSOS POR PARTE DO ESTADO (PRATICAMENTE INEXISTENTE) LHE DÃO ESSA OPORTUNIDADE.

devido reforço dos meios da AMISOM e com a implementação desta missão para reorganização das forças de segurança da Somália, se poderão criar as condições para dismantlar os grupos criminosos que se lançam, das praias somalis, no encalço das presas que circulam naqueles mares.

O flagelo da criminalidade que infesta a Somália só prospera, no entanto, porque as condições de subdesenvolvimento e de carência absoluta de recursos por parte do Estado (praticamente inexistente) lhe dão essa oportunidade. Só com a criação de condições para ajuda ao desenvolvimento, ao mesmo tempo que se aplicam esforços na reconstrução das estruturas do Estado de direito, se poderão encontrar sinergias para trazer de volta a Somália à sociedade internacional composta por estados soberanos. Portanto, não se conseguirá estabelecer o clima necessário de segurança se não se combaterem devidamente as causas do subdesenvolvimento. Para esse fim a UE, através da Comissão e dos estados-membros, já atribuiu 215,4 milhões de euros para ajuda ao desenvolvimento através do Fundo Europeu de Desenvolvimento, para o período de 2008-2013. O programa corrente da comissão de ajuda ao desenvolvimento para a Somália (incluindo todas as regiões da Somália Central-Sul, Puntlândia e Somalilândia) ascende a quase 180 milhões de euros e corresponde a 87 projectos²⁶. Também a ONU tem estado activa, tendo organizado uma reunião de doadores em Nova York, a 9 de Outubro de 2009, para avaliar a possibilidade de se concretizarem as contribuições prometidas²⁷. Do valor total prometido, 39 por cento já tinha sido recebido, estando ainda pendentes 121 milhões. Desses, os *trust funds* da ONU para as instituições de segurança somalis tinham recebido aproximadamente 851 mil dólares e o *trust fund* para a AMISOM 25 milhões. Adicionalmente, cerca de três milhões tinham sido distribuídos directamente por doadores ao TFG, enquanto a UA tinha recebido 16,6 milhões de dólares bilateralmente²⁸.

Por outro lado, a ONU continua a desenvolver planos para uma expansão da sua presença física em Mogadíscio e eventual presença permanente. O Governo de transição acolhe bem esta ideia e considera-a mesmo uma medida essencial para a estabilização, para apoio ao funcionamento das instituições públicas e para melhorar o acesso dos agentes humanitários. Mas o apoio internacional deve exercer o seu grande esforço inicial no reforço das instituições de segurança da Somália. Isto servirá para criar as bases do Estado de direito, anulando-se os santuários de piratas. O principal objectivo do desenvolvimento das instituições do sector de segurança é manter e reforçar a segurança dentro da capital, para que o Governo se possa tornar completamente operacional.

Ao mesmo tempo que o Governo procura construir a sua capacidade operacional militar para lidar com as ameaças de segurança imediatas, continua também a trabalhar a longo prazo para o desenvolvimento das forças de segurança nacionais, contando com o apoio da AMISOM. No entanto, permanecem desafios sérios, nomeadamente, os salários, o equipamento e a reintegração das tropas governamentais após regressarem, no final do período de instrução, dos países onde foram formadas. Recentemente, 160 militares treinados integraram as forças do Governo, e espera-se que tenham um impacto positivo na segurança em Mogadíscio. Entretanto, a França já começou a treinar um segundo contingente de 350 recrutas no Djibuti, enquanto o Sudão começou a instrução de 120 elementos de defesa próxima, ou seja, dedicados à protecção de altas individualidades, como o Presidente Sheikh Sharif Ahmed. Os Estados Unidos continuam

a providenciar fundos e apoio logístico ao Governo, com 750 soldados e 30 oficiais a passarem por um período de instrução intensiva de nove meses em Kampala, no Uganda. A Turquia, o Iémen e a Argélia têm estado envolvidos no transporte aéreo de tropas de e para locais de instrução e no fornecimento de equipamentos.

Para além da missão de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) para apoiar a instrução de forças de segurança governamentais, a UE apoia um outro projecto, que deverá começar logo que estejam reunidas as condições políticas e de segurança, de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de todas as forças irregulares, milícias e forças regulares excedentárias. Esse processo DDR conta já com a nomeação de um ministro, desde Setembro de 2009, que terá exclusivamente essa pasta, o que constitui um primeiro passo para o estabelecimento de um quadro institucional nacional necessário à coordenação destas actividades.

A solução passa assim por ajudar os somalis a enfrentarem as dificuldades que se lhes deparam, combinando um apoio para reforço do papel do Estado (na segurança e na administração), uma ajuda humanitária para fazer baixar o desespero das populações, uma

ajuda ao desenvolvimento dirigida ao relançamento das actividades honestas e remuneradoras e, finalmente, uma dissuasão militar contra os piratas no mar. Por enquanto, o TFG é incapaz de desempenhar o seu papel. Seria preciso antes de tudo trabalhar com a Somalilândia e a Puntlândia, de uma maneira descentralizada, mas incluindo o TFG nestas iniciativas, para evi-

A SOLUÇÃO PASSA POR UM REFORÇO DO PAPEL DO ESTADO, UMA AJUDA HUMANITÁRIA PARA FAZER BAIXAR O DESESPERO DAS POPULAÇÕES, UMA AJUDA AO DESENVOLVIMENTO DIRIGIDA AO RELANÇAMENTO DAS ACTIVIDADES HONESTAS E REMUNERADORAS E UMA DISSUAÇÃO MILITAR CONTRA OS PIRATAS NO MAR.

tar enfraquecê-lo por comparação a estes dois estados que ainda estão dentro da Somália. São de apoiar os esforços de formação em proveito das administrações, incluindo o governo federal e os governos dos estados federados: polícia, forças armadas, justiça, alfândegas, guarda costeira (projectos de missões PCSD em curso para as forças armadas e de segurança, formação de polícia pelo PNUD com financiamento da Comissão Europeia, iniciativas bilaterais italianas, alemãs, etíopes, norte-americanas, suecas, dinamarquesas, etc.).

O apoio de Reforma do Sector de Segurança (RSS) ao TFG deve-se fixar no objectivo de lhe dar mais liberdade de acção, para demonstrar as suas capacidades e utilidade à oposição não radical e assim obter apoios. Só após a implementação destas medidas se poderá estabelecer um reposicionamento de administração nas zonas não controladas. Em termos de acções militares, dado os inúmeros desafios e os constrangimentos orçamentais dos actores internacionais empenhados, deve privilegiar-se o apoio através da formação e educação das forças de segurança.

Em conclusão, o que poderá ser feito para modificar positivamente a situação e melhorar a eficácia do empenhamento da «comunidade internacional»? No que diz respeito à AMISOM, o seu papel deve-se limitar a Mogadíscio, para apoiar os esforços do TFG,

até que este controle toda a cidade. Será necessário continuar a apoiar essa força para que permaneça no território, para que melhore a sua própria protecção e também para incrementar a sua capacidade de intervenção na cidade. Ainda lhe faltam três batalhões suplementares e tem necessidades de apoio em informações militares e na luta contra os insurrectos²⁹. É também necessário ajudar essa força na sua missão de formação de forças de segurança somalis (ou seja, no processo de RSS), nomeadamente no apoio à selecção e preparação de recrutas (curso de indução), apoio ou parceria para a formação de militares e de polícias, no exterior da Somália (no Uganda, com a missão PCSD), apoio à mentalização e monitorização (*mentoring and monitoring*) das forças de segurança em Mogadíscio (através de um curso de reinserção). Apesar de todo este planeamento, embora seja global, deverá ser feita uma tentativa no Sul da Puntlândia, apoiada num ponto da costa, para se experimentar numa pequena escala o relançamento de um porto (o de Eyl, por exemplo), através da combinação de medidas de segurança, posicionamento de polícia, das alfândegas, justiça, assuntos do mar, relançamento de uma actividade industrial, apoio à pesca, apoio do sector educativo e do de saúde, ajuda humanitária, etc., em ligação com o estado da Puntlândia e o TFG.

Finalmente, para se obter êxito, desde já, no combate às causas desta crise, é preciso alterar a ordem jurídica interna dos estados que têm vontade e necessidade de terminar com este fenómeno, de modo a que possam ser previstos e sancionados os crimes de pirataria, ou seja, é necessária uma melhor articulação entre o direito internacional e a legislação interna dos estados. Manifestando «perplexidade pela rápida libertação dos dezanove piratas que tinham sido feitos prisioneiros» pela fragata portuguesa *Corte Real*, sublinha Eduardo Serra Brandão que tal seria «resultado da desarticulação entre o Direito Internacional e as leis penais dos diversos Estados a que pertencem as forças que actuam na região»³⁰.

NOTAS FINAIS

A comunidade internacional tem de decidir se quer ou não um continente africano pacificado, capaz de iniciar o rumo da segurança e da prosperidade. A África providencia riquíssimos recursos ao mundo, especialmente à Europa, mas também aos Estados Unidos e à China. Na verdade, num continente enfraquecido por sucessivas crises, com muitos territórios geridos por dirigentes corruptos, é mais fácil obter recursos vitais por melhores preços. Ironicamente, as leis de mercado imporão assim que sejam mantidas condições de fragilidade. No entanto, casos de insegurança, como na Somália, têm ramificações a nível global e têm custos elevados, que a «comunidade internacional» acaba por ter de pagar. Não se sabe exactamente quanto os armadores pagam para que sejam libertados navios e tripulações interceptados pelos piratas nos mares da Somália. Serão, no entanto, somas elevadíssimas, a juntar a todos os gastos com a operação «Atalanta» e com as outras iniciativas em curso. É necessário, portanto, rever o direito internacional e a legislação interna dos estados para que não aconteçam as lacunas da lei que levam à libertação dos suspeitos de pirataria logo após a sua detenção em flagrante delito.

A comunidade internacional, e especificamente a Europa, deverão repensar a sua atitude para com este fenómeno criminoso em plena prosperidade e aceitar que com uma África segura se garantirá reforço de segurança para todos. A interdependência entre a Europa e África, que cada vez mais se intensifica à luz do fenómeno da globalização, transforma a crise da Somália num problema europeu que, se for resolvido, tornará os mares mais seguros, por um lado, e, por outro, reforçará a parceria estratégica entre a África e a UE, assinada na Cimeira de Lisboa durante a presidência portuguesa da UE, demonstrando a sua mútua utilidade.

É importante a existência de um esforço coordenado e focado entre o Governo somali e a comunidade internacional de forma a gerar as condições políticas e de segurança necessárias para que se completem com sucesso os planos de transição planeados.

A Somália necessita de ser capaz de desempenhar por si só as tarefas de segurança necessárias, e as suas instituições de segurança devem ser desenvolvidas para se tornarem entidades credíveis e profissionais. Esta é a questão fundamental de estratégia para a Somália, cujo propósito final será o de restabelecer o Estado de direito.

A falta de oportunidades para uma geração com uma vida melhor e mais digna contribuiu sem dúvida para a insegurança que se vive no país. A comunidade internacional deverá apoiar empenhadamente a Somália nos seus esforços para recuperar de duas décadas de destruição, criando oportunidades de emprego e de bem-estar, e permitindo que este país a integre de pleno direito. Para apoiar o sucesso desta estratégia é também necessário o incremento do esforço da comunidade internacional para apoiar a AMISOM que, sozinha, leva a cabo uma hercúlea actividade de gestão do conflito na Somália. **RI**

NOTAS

1 Nomeadamente, a operação «Ocean Shield» da NATO, a CTF-51 que compreende uma coligação de 25 países sob comando americano sediada no Barém e contribuições individuais de países que destacaram meios navais próprios sob comando nacional, a saber: China, Japão, Índia, Irão, Rússia e Arábia Saudita. UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, UNSC Resolution S/RES/1950 (2010): The situation in Somalia. 23 de Novembro de 2010. [Consultado em: Novembro de 2010]. Disponível em: [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/649/02/PDF/N1064902.pdf](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/649/02/PDF/N1064902.pdf?p=2), p. 2. Cf. também «No stopping them». In *The Economist*, 3 de Fevereiro de 2011. [Consultado em: Fevereiro de 2011]. Disponível em: <http://www.economist.com/node/18061574>.

2 HANSEN, Stig Jarle – *Piracy in the Greater Gulf of Aden: Myths, Misconception and Remedies*. Oslo: NIBR Report 29, 2009. [Consultado em: Agosto de 2010]. Disponível em: <http://www.nibr.no/uploads/publications/26b0226ad4177819779c2805e91c670d.pdf>.

3 Na Conferência de Doadores de Bruxelas, em Abril de 2009, foram prometidos 213 milhões de dólares. Cf. «Somalia wins over \$200m in Brussels donors' conference». In *EUObserver*, 24 de Abril de 2009. [Consultado em: Agosto de 2010]. Disponível em: <http://euobserver.com/9/28001>.

4 «Somalis rally against al-Shabab islamists and bombing». In *BBC News*, 7 de Dezembro de 2009. [Consultado em: Agosto de 2010]. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8399506.stm>.

5 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – *Report of the Secretary-General on the Situation in Somalia (S/2009/684)*, p. 4. [Consultado em: 8 de Janeiro de 2010]. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b66f4e10.html>

6 MENKHAUS, Ken – «Stabilisation and humanitarian access in a collapsed state: the Somali case». In *Disasters*. Vol. 34, N.º 3, 2010, pp. 320-341. [Consultado em: Setembro de 2010]. Disponível em: <http://www.riftvalley.net/resources/file/menkhaus%20stabilisation%201467-7717.2010.01204.x.pdf>

www.riftvalley.net/resources/file/menkhaus%20stabilisation%201467-7717.2010.01204.x.pdf

7 A Somalilândia declarou unilateralmente independência em 1991 mas até ao presente carece de reconhecimento internacional.

8 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – *Report of the Secretary-General on Somalia (S/2010/675)*, p. 2. [Consultado em: Dezembro de 2010]. Disponível em: <http://www.un.org/Docs/sc/srgrep10.htm>.

9 *Ibidem*, p. 1.

10 Apesar das promessas, a alocação de fundos para o TFG tem sofrido atrasos que contribuíram nomeadamente para o aumento de deserções das instituições de segurança do TFG. De acordo com o Relatório S/2010/675, os pagamentos em Dezembro de 2010 dos fundos prometidos em Bruxelas perfaziam 150 milhões. No caso da UE, desde 2007 até Dezembro de

2010, contribuiu com 142 milhões para a AMISOM.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – *Report of the Secretary-General on Somalia [S/2010/675]*, p. 7. [Consultado em: Dezembro de 2010]. Disponível em: <http://www.un.org/Docs/sc/sgrep10.htm>

11 *Ibidem*, p. 4.

12 «Pirate Ransoms could fund terrorists», afirmava o diário britânico *The Observer*, na sua página online, a 1 de Novembro de 2009. [Consultado em: Março de 2011]. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/world/2009/nov/01/pirate-ransoms-could-fund-terrorists>. No entanto, na maioria dos relatórios consultados sublinha-se que não há aparentemente ligações entre Al-shabab (o movimento militante islamita com ligações à Al-Qaida) e os piratas, apesar de algumas notícias na imprensa. DAGNE, Ted – *Somalia: Current Conditions and Prospects for a Lasting Peace*. Congressional Research Service, 2010. [Consultado em: Dezembro de 2010]. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33911.pdf>, p.14.

13 MAREA, Elham – *Is Yemen the Next Failed State?* [Consultado em: 19 de Fevereiro de 2009]. Disponível em: <http://www.guardiana.co.uk/commentisfree/2009/dec/2009/yemen-terror-failed-state/print>.

14 Dados do relatório de 2011 da Energy Information Administration – «World Oil Transit Chokepoints». [Consultado em: Março de 2011]. Disponível em: http://www.eia.doe.gov/cabs/world_oil_transit_chokepoints/pdf.pdf, p. 1.

15 Dados apresentados pela UE (EU Naval Coordination Cell – EU NAVCO), em Bruxelas, a 15 de Outubro de 2008. [Consultado em: 17 de Fevereiro de 2010]. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu>.

16 De acordo com o periódico da UNHCR, *Refworld*, citando a Amnistia Internacional, «Kismayo is under the authority of an armed opposition faction and local clan militia. The Transitional Federal Government of Somalia, under President Sheikh Sharif Sheikh Ahmed, does not exercise authority over the area». [Consultado em: Fevereiro de 2011]. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/country,,AMNES TY,,SOM,456d621e2,4a110b6d14,0.html>.

17 De acordo com o *Economist* estima-se que os lucros associados ao pagamento

de resgates tenham rendido 238 milhões de dólares em 2010. Cf. «At sea: Somali piracy». In *The Economist*, 3 de Fevereiro de 2011. [Consultado em: Fevereiro de 2011]. Disponível em: <http://www.economist.com/node/18070160>. De acordo com as estimativas das Nações Unidas o custo anual associado à intensificação da pirataria nesta região perfaz entre cinco a sete biliões de dólares («No stopping them»). In *The Economist*, 3 de Fevereiro de 2011. [Consultado em: Fevereiro de 2011]. Disponível em: <http://www.economist.com/node/18061574>.

18 Cf. «EU Support to African Capabilities». [Consultado em: 17 Fevereiro 2010]. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1158&lang=PT>.

19 UNITED NATIONS SECRETARY GENERAL – *The Secretary-General Remarks to the Summit of the African Union – «An Agenda for Prosperity and Peace»*. [Consultado em: 19 de Fevereiro de 2010]. Disponível em: <http://www.africa-union.org/root/au/index/index.htm>.

20 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – *Report of the Secretary-General on the situation in Somalia [S/2009/684]*. [Consultado em: 8 de Janeiro de 2010]. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b66f4e10.html>, pp. 4-5

21 TAVARES, Rodrigo – *Regional Security – The Capacity of International Organizations*. Nova York: Routledge, 2009, p. 23. Tradução do autor. No original: «The organizational capacity of an organization to undertake peace and security depends on the constitutional provisions according to the mandate to become active, and the institutional mechanisms through which it can function and exercise that mandate. Similarly to other African sub-regional organizations (e.g., SADC, IGAD, ECOWAS), the AU has adopted constitutional provisions to engage in peace and security».

22 A qual tem tido, no entanto, muitas dificuldades em organizar-se e desenvolver as tarefas da sua missão devido a variados constrangimentos, muitos deles impostos pelo Presidente do Sudão, o general Al-Bashir, tal como a exigência de «no white faces» na missão.

23 Em data posterior à submissão inicial do presente artigo o Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou o reforço da força da AMISOM de oito mil para 12 mil efectivos. UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC Resolution

S/RES/1964 (2010) The situation in Somalia. 22 de Dezembro de 2010. [Consultado em: Dezembro de 2010]. Disponível em: http://www.un.org/Docs/sc/unscl_resolutions10.htm, p. 3.

24 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – *Report of the Secretary-General on the Situation in Somalia [S/2009/684]* [Consultado em: 8 de Janeiro de 2010]. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b66f4e10.html>, p. 12.

25 De acordo com o comando da operação «Atalanta», «The common funding for the operation amounted to EUR 8.4 million for 2010 and EUR 7.8 million for 2011. This budget, which is shared between the EU Member States and is established on the basis of their GDP, mainly covers the running costs of the Operational Headquarters (Northwood – UK) and the Force Headquarters (onboard the Flagship, in the theatre of operation). Costs of supplying military assets and personnel are shared by the contributing states and established according to their involvement in the operation, with each state continuing to bear the cost of the resources it deploys.» [Consultado em: 13 de Março de 2011]. Disponível em: <http://www.eunavfor.eu/about-us/mission>.

26 EUROPEAN UNION COUNCIL GENERAL SECRETARIAT – *EU Council Secretariat fact-sheet – EU engagement in Somalia*. [Consultado em: 18 de Fevereiro de 2010]. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu>.

27 Department of Political Affairs e Department of Field Support.

28 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – *Report of the Secretary-General on the situation in Somalia [S/2009/684]*. [Consultado em: 8 de Janeiro de 2010]. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b66f4e10.html>, p. 8.

29 O financiamento do *per diem* dos seus elementos e outros apoios vão continuar a serem garantidos pela Comissão Europeia.

30 BRANDÃO, Eduardo Serra – «Afinal o que é a pirataria?». In *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, 17 de Fevereiro de 2010. Disponível em: http://www.jornal-defesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=766