

A TEORIA DE SEGURANÇA DA ESCOLA DE COPENHAGA APLICADA À ANÁLISE DO FENÓMENO DA PIRATARIA MARÍTIMA NA REGIÃO DO CORNO DE ÁFRICA

ANTÓNIO GONÇALVES ALEXANDRE

amgalexandre527@hotmail.com

Investigador associado no Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar (Portugal)

Resumo

Os primeiros anos do século XXI trouxeram uma escalada sem precedentes de atos de pirataria e de assalto armado em diferentes áreas geográficas, sobretudo no Oceano Índico, no Golfo da Guiné e no Sudeste da Ásia. O Corno de África, em concreto, assistiu a um incremento exponencial de atos desta natureza a partir de 2007, que puseram em causa a segurança nos espaços marítimos da região e que levou o Conselho de Segurança das Nações Unidas a adotar, ao longo de 2008, seis resoluções exortando à participação alargada das nações no esforço comum de contenção daquele fenómeno. Pretende-se com este artigo demonstrar que os conceitos da teoria de segurança da Escola de Copenhaga constituem uma ferramenta de análise adequada ao fenómeno da pirataria e assalto armado na região do Corno de África. Para tanto examinámos, de modo conciso, algumas das obras de referência da bibliografia que constituem o repertório daquela escola. Abordámos, de seguida, ainda de forma sucinta, alguns dos mais relevantes críticos desta teoria. Analisámos, por fim, as intervenções de um conjunto significativo de agentes de securitização da pirataria somali contemporânea. As conclusões apresentam as razões que sustentam o nosso posicionamento de que a teoria de segurança da Escola de Copenhaga é passível de ser aplicada ao estudo do fenómeno da pirataria marítima no Corno de África.

Palavras-chave

Escola de Copenhaga; pirataria marítima; Corno de África; segurança marítima

Abstract

During the early 21st century, there was an unprecedented increase in piracy and armed robbery in various regions of the globe, but especially in the Indian Ocean, the Gulf of Guinea and Southeast Asia. The Horn of Africa in particular has seen an exponential increase in attacks since 2007. These attacks have jeopardised security in the region's waters and led the United Nations Security Council to adopt six resolutions in 2008, urging the world's nations to participate in the common effort to contain the phenomenon. This article aims to show that the concepts of the security theory of the Copenhagen School provide a useful tool to analyse the phenomenon of piracy and armed robbery in the Horn of Africa. To that end, we have conducted a brief review of some of the major works produced by that school. We will then address some of the most relevant critics of this theory. Finally, we have analysed the interventions of a significant group of agents involved in the securitization of contemporary Somali piracy. The conclusions section presents the reasons that support our claim that the security theory of the Copenhagen School can be used to study the phenomenon of maritime piracy in the Horn of Africa.

Keywords

Copenhagen School; maritime piracy; Horn of Africa; maritime security

Como citar este artigo

Alexandre, António Gonçalves (2022). A teoria de segurança da Escola de Copenhaga aplicada à análise do fenómeno da pirataria marítima na região do Corno de África. *Janus.net, e-journal of international relations*, Vol13 N2, Novembro 2022-Abril 2023. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.2.2>

Artigo recebido em 5 de Agosto de 2022, aceite para publicação em 6 de Outubro de 2022





A TEORIA DE SEGURANÇA DA ESCOLA DE COPENHAGA APLICADA À ANÁLISE DO FENÓMENO DA PIRATARIA MARÍTIMA NA REGIÃO DO CORNO DE ÁFRICA

ANTÓNIO GONÇALVES ALEXANDRE

1. Introdução

A pirataria existe desde há muitos séculos e o crescimento que o fenómeno teve nos anos mais recentes, sobretudo a partir da última década do século passado, mostra que não foi definitivamente relegada para as páginas da história. Esta onda de pirataria, “reaparecerá [no futuro] em qualquer outra região” (Konstam, 2010, p. 222), como ressurgiu no passado recente em diferentes áreas geográficas, onde não existiam governos fortes ou onde a vigilância marítima era deficiente, ou mesmo inexistente, e que se estendiam desde o Sudeste da Ásia (em particular no Estreito de Malaca) até à Costa Ocidental de África, passando pelo Oceano Índico. Já no corrente século, sobretudo após o final de 2007, o foco das atenções centrou-se nos espaços marítimos do Corno de África.

De facto, esta região assistiu a um incremento quase exponencial de atos desta natureza a partir daquele ano, o que levou o *United Nations Security Council* (UNSC) a adotar, ao longo de 2008, seis resoluções (UNSC, 2008a), (UNSC, 2008b), (UNSC, 2008c), (UNSC, 2008d), (UNSC, 2008e) e (UNSC, 2008f), todas elas exortando à participação alargada das nações e de organizações internacionais no esforço comum de contenção daquele fenómeno, através da partilha de informação entre agências e do empenhamento de meios militares (navais e aéreos) na vigilância das águas ao largo da Somália, numa primeira fase, até à utilização de todos os meios necessários para reprimir os ataques de piratas (incluindo o uso da força), na fase posterior.

Nestas circunstâncias, e em resposta às resoluções do UNSC suprarreferidas, a União Europeia (UE) criou, ainda em 2008, a operação naval *Atalanta*, com os seguintes objetivos: proteção dos navios do *World Food Programme* (WFP); prevenção, dissuasão e repressão de atos de pirataria e de assalto armado no mar; monitorização de atividades de pesca ao largo da costa da Somália; disponibilização de apoio a outras missões da UE e a organizações internacionais empenhadas no reforço da segurança marítima e capacitação na região (EUNAVFOR, 2008). Posteriormente, lançou a *European Union Military Training Mission* (EUTM) *Somalia* (EUTM, 2010), de aconselhamento e treino militar das forças de segurança somalis, e a *European Union Capacity Building Mission* (EUCAP) *Nestor*, de pendor civil, de apoio à capacitação marítima de Estados do Corno



de África para incremento da segurança marítima na região. Mais tarde, em 2016, a missão centrou-se na Somália e passou a designar-se *EUCAP Somalia* (EUCAP, 2012).

A *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) lançou, por sua vez, também em 2008, a *Allied Provider* e, em 2009, a *Allied Protector*, logo seguida pela *Ocean Shield*, todas elas operações de segurança marítima no Golfo de Áden e na Bacia da Somália, com o propósito de proteger a navegação mercante, dissuadindo e interrompendo ataques de pirataria, na máxima extensão possível, em conjunto com outras organizações internacionais com meios militares aí destacados (NATO, 2021).

Em janeiro de 2009 foi criado o *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* que se assumiu como ponto nodal de uma grande rede que reunia e ligava centenas de atores, desde Estados, organizações internacionais, associações industriais, missões navais ou diversos projetos contra a pirataria (CGPCS, 2009).

O *Djibouti Code of Conduct* foi assinado em 29 de janeiro de 2009 por representantes do Djibouti, Etiópia, Iémen, Quênia, Madagáscar, Maldivas, Seychelles, Somália e Tanzânia e foi pensado para se constituir como uma estrutura privilegiada para a capacitação marítima dos países da região do Corno de África (IMO, 2009). Atualmente é constituído por 20 Estados (IMO, 2022).

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

Pretende-se com este artigo demonstrar que os conceitos da teoria de segurança da Escola de Copenhaga (EC) constituem uma ferramenta de análise adequada ao fenómeno da pirataria e do assalto armado, no mar, na região do Corno de África, no corrente século. Para tanto, e seguindo um método dedutivo, examinámos, de forma necessariamente sucinta, as principais obras da bibliografia que constitui o repertório da EC. Procurámos elencar, de igual modo, ainda de modo conciso, algumas das principais críticas desta teoria. Com base no construto teórico da EC, analisámos, finalmente, o papel de alguns dos principais “agentes de securitização” da pirataria marítima somali contemporânea e os resultados da sua ação. As conclusões refletem a influência de medidas e diligências efetuadas por diversas organizações da indústria marítima e por associações e agências internacionais na securitização, bem-sucedida, da pirataria somali, o que mostra que a teoria da EC, independentemente das críticas que lhe foram apontadas é, de facto, passível de ser aplicada ao estudo daquele fenómeno.

Para além desta introdução, o artigo é composto por mais três capítulos e pela conclusão. O primeiro capítulo aborda a teoria da segurança da EC, o segundo centra-se nas principais críticas ao acervo teórico da escola e o terceiro foca-se na análise do papel desempenhado por alguns dos mais proeminentes agentes de securitização na pirataria somali e nos resultados concretos da sua ação. O artigo termina com a conclusão que aponta para o facto de ter sido fundamental a intervenção daqueles agentes na



securitização bem-sucedida da pirataria somali contemporânea e que prova a adequabilidade da EC ao estudo deste fenómeno.

2. A Teoria da Segurança da Escola de Copenhaga

O presente capítulo pretende mostrar os principais elementos que compõem o constructo teórico da Teoria de Segurança da Escola de Copenhaga e o modo como evoluíram desde o final da Guerra Fria.

As abordagens da escola Realista e da escola Idealista dominaram o pensamento sobre o problema da “segurança nacional” durante grande parte do século XX. Dentro desse debate, o conceito de segurança desempenhava um papel subsidiário. Tendia a ser visto como um derivado do poder, no sentido de que “um ator com poder suficiente para alcançar uma posição dominante adquirirá a segurança como resultado, ou como consequência da paz, uma vez que uma paz duradoura proporcionaria segurança para todos” (Buzan, 1983, pp. 2-3). O subdesenvolvimento do conceito de segurança estava também bem patente na escassa literatura existente, em contraste com a abundante literatura sobre o poder, que apresentava não apenas uma quantidade substancial de trabalho empírico, mas também um corpo teórico conceptual muito bem desenvolvido. O conceito de segurança raramente era abordado em termos diferentes dos interesses políticos de determinados atores ou grupos e a discussão era puramente militar. Quando se procurava literatura conceptual sobre segurança, pouco existia e nada equivalente a uma escola coerente de pensamento. Mas o conceito de segurança era, todavia, para Barry Buzan (1983, p. 2), “muito poderoso e merecia ser elevado para uma posição hierárquica mais condizente com a sua relevância”.

Mais tarde, Ole Wæver, outro relevante teórico da EC, referiu que “segurança tinha também um significado quotidiano”, mas que o termo tinha adquirido várias conotações que resultaram da “discussão internacional da segurança nacional e da política de segurança” (Wæver, 1995, p. 69). Em termos históricos, porém, adiantou Wæver (1995, p. 69) que a segurança era “o campo em que os Estados se ameaçam mutuamente, desafiam a soberania uns dos outros, tentam impor sua vontade uns aos outros, defender a sua independência e assim por diante”, embora reconhecendo que “a forte identificação militar de épocas anteriores tinha diminuído”. Apontou, deste modo, um meio alternativo para a definição de um conceito mais vasto de segurança: “ampliar a agenda de segurança para incluir outras ameaças, além das militares” (Wæver, 1995, p. 70). Prosseguindo a sua construção teórica, Wæver (1995, p. 73) passou da “segurança alternativa” para a “segurança discursiva”, dizendo que “com a ajuda da teoria da linguagem, podemos considerar a segurança como um ato de fala” e que o seu uso tinha o “efeito de elevar um desafio específico para um nível superior”, implicando, assim, que “todos os meios necessários possam ser usados para o bloquear”. E como tal ameaça seria definida como “existencial e um desafio à soberania”, o Estado não estaria limitado naquilo que poderia fazer. Nessas circunstâncias, “um problema tornar-se-ia um problema de segurança sempre que assim fosse definido pelos detentores do poder” (Wæver, 1995, p. 74).

Buzan vem asseverar, posteriormente, que a literatura teórica sobre estudos de segurança se tinha tornado notavelmente ativa desde o fim da Guerra Fria. Como



consequência dessa revitalização literária, tinha ocorrido uma fragmentação do debate em três escolas distintas: os tradicionalistas, que pretendiam manter o foco nas questões militares; os que eram a favor do alargamento do conceito de segurança a outros setores para além do militar; e uma escola de estudos críticos, recém-formada, cujos proponentes pretendiam cultivar uma atitude mais questionável acerca da estrutura na qual a segurança era conceptualizada. Buzan considerou que havia alguma sobreposição, mas, também, e sobretudo, um franco desacordo entre tais escolas. Manifestou-se, assim, defensor da linha favorável ao alargamento do conceito e refutou o tradicionalismo crítico de que “esta visão mais aberta tornava o conceito de segurança incoerente” (Buzan, 1997, p. 5).

Refletindo o sentimento generalizado existente em meados da década de 1990 de que o sistema internacional pós-Guerra Fria iria ter um carácter mais descentralizado e regionalizado, um outro livro veio trazer à colação a existência de uma nova estrutura de análise dos estudos de segurança que examinava o carácter distintivo das dinâmicas de segurança em cinco setores: militar, político, económico, ambiental e societal (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998).

Mas o que é que faz de algo uma questão de segurança nas relações internacionais? Esta questão remete para os conceitos de segurança social e segurança internacional, sendo que “ao contrário da segurança social, que tem fortes ligações com questões de direito e justiça social, a segurança internacional está mais firmemente enraizada nas tradições da política do poder” (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, p. 21). A natureza especial das ameaças de segurança, entendidas como ameaças existenciais, justifica o uso de medidas extraordinárias (“de emergência”) para lidar com elas. A invocação da segurança tem sido a chave para legitimar o uso da força. E o que significam os termos “ameaça existencial” e “medidas de emergência”? Como pode o analista, na prática, com base nestes conceitos, traçar uma linha entre processos de politização e processos de securitização? A ameaça existencial só pode ser entendida em relação ao carácter particular dos objetos de referência em questão (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, p. 21). E estes variam em função dos setores. No setor militar, por exemplo, o objeto de referência é geralmente o Estado, no setor político a soberania, no setor económico as economias nacionais e as empresas, no setor societal são normalmente entidades coletivas em larga escala, no setor ambiental variam entre espécies, tipos de habitat, clima planetário ou a biosfera (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, pp. 22-23).

O conceito de securitização é “o movimento que leva a política para além das regras do jogo estabelecidas e enquadra a questão como um tipo especial de política ou acima da política” (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, p. 23). A securitização pode, portanto, ser vista como uma versão mais extrema da politização e qualquer questão pública está localizada no espectro que varia desde não-politizada (significando que o Estado simplesmente não lida com ela), através da politização (significando que a questão é parte de política pública, exigindo decisão do governo e alocação de recursos), até à securitização (a questão é apresentada como uma ameaça existencial, exigindo medidas de emergência e justificando ações fora dos limites normais do procedimento político) (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, pp. 23-24).



Ainda segundo Buzan e Wæver (2003, p. 6), existem três principais perspetivas teóricas sobre a estrutura de segurança internacional pós-Guerra Fria: neorrealista, globalista e regionalista.

A perspetiva neorrealista é centrada no Estado e assenta no argumento da polaridade do poder: unipolar, bipolar ou multipolar. A interpretação neorrealista da estrutura pós-Guerra Fria da segurança internacional mostra que há uma mudança na estrutura de poder no nível global (o fim da bipolaridade) e a sua preocupação é, sobretudo, identificar a natureza dessa mudança a fim de inferir as consequências na segurança (Buzan & Wæver, 2003, p. 6).

A perspetiva globalista é geralmente entendida como a “antítese do neorrealismo na estrutura do sistema internacional” (Buzan & Wæver, 2003, p. 7).

A perspetiva regionalista – a abordagem escolhida pelos teóricos da EC – defende, ao invés, que no mundo pós-Guerra Fria o nível regional se destaca mais como local de conflito e cooperação entre os Estados, pese embora faça uso de um entendimento de segurança mais aberto do que o tradicional, muito ligado à componente militar (Buzan & Wæver, 2003, p. 10).

3. Principais críticas ao constructo teórico da Escola de Copenhaga

Os parágrafos que se seguem trazem à colação alguns dos principais críticos da EC e mostram, de forma necessariamente sucinta, o que os separa dos defensores da teoria daquela escola.

Jef Huysmans, em 1998, assumiu que os estudos de segurança da EC emergiram dentro do panorama de segurança europeu e que esta escola definiu conceitos inovadores como securitização, segurança societal e complexo regional de segurança. Vem, não obstante, questionar como é que a EC desenvolveu a (nova) agenda de segurança e como é que foi possível passar de uma agenda de segurança cujo foco estava apenas nas relações militares entre Estados para um conceito francamente abrangente que lidava com todos os tipos de ameaças “à existência, bem-estar e desenvolvimento dos indivíduos, grupos sociais, nações e a própria humanidade” (Huysmans, 1998, p. 482). Aponta, depois, algumas características do grupo, como ter juntado pessoas que individualmente desenvolveram interpretações diferentes das Relações Internacionais: Buzan tinha uma abordagem “mais ou menos neorrealista”, enquanto que Weaver “tinha raízes na perspetiva construtivista social”. Como resultado, os conceitos introduzidos pelos autores evoluíram de forma francamente fluída e dinâmica (Huysmans, 1998, p. 483). Outra característica que apontou, dizia respeito ao facto de a EC ser uma escola europeia de estudos de segurança e estar, por conseguinte, ancorada nas dinâmicas da segurança europeia. A esmagadora maioria dos seus textos articulam uma “relação interna entre o desenvolvimento empírico na problemática de segurança europeia e o seu trabalho conceptual”, que poderia, no seu entender, assumir uma posição mais universal. Concluiu dizendo que “a EC teoriza muito a partir das experiências de segurança europeia” (Huysmans, 1998, pp. 483-484).

Um outro crítico, Thierry Balzacq, referiu que o poder do discurso se havia tornado um aspeto importante na análise da segurança. A crítica que faz à EC está relacionada com



o facto de, no seu entender, a ação discursiva da segurança possuir um alto grau de formalidade. O modelo do ato de fala é fruto de uma tentativa de propor a ideia de que a securitização é uma prática estratégica sustentada que visa convencer um público-alvo a aceitar a afirmação de que um desenvolvimento específico está a constituir-se como ameaça suficiente para merecer uma política imediata para lhe fazer face (Balzacq, 2005, p. 172). A revisão que propõe é reformular o modelo de segurança dos atos de fala, "integrando propósitos estratégicos na equação, o que faz elevar a securitização acima do seu cenário normativo" e, ao fazê-lo, "incorpora-a no contexto social, um campo de disputas de poder em que atores securitizantes estão alinhados numa questão de segurança para direcionar o público relativamente a uma política ou linha de ação" (Balzacq, 2005, p. 173).

Matt McDonald, tendo como pano de fundo a teoria da EC, argumentou que a sua estrutura de securitização era problemática em três sentidos básicos: primeiro, a construção da segurança era definida de forma restrita, com o foco na fala de atores dominantes, geralmente líderes políticos (o que excluía outras formas de representação, designadamente, imagens ou práticas materiais), e limitava o âmbito apenas às intervenções discursivas das vozes consideradas institucionalmente legítimas para falarem em nome de um determinado coletivo (vulgarmente um Estado); em segundo lugar, o contexto do ato era definido de forma restrita, com o foco apenas no momento da intervenção (o potencial de segurança a ser construído ao longo do tempo por meio de uma série de processos e representações incrementais não era, no seu ponto de vista, abordado); finalmente, "a estrutura da securitização era estreita", no sentido em que "a natureza do ato era definida apenas em termos da designação de ameaças à segurança" (McDonald, 2008, p. 564). Considerou, ainda, que essa abordagem ignorava a importância crucial da forma como a segurança, como "meta normativa ou expressão de valores", era entendida em contextos específicos e sugeriu que a segurança adquiriria conteúdo apenas por meio de representações de perigo e ameaça, concluindo que tal estrutura "encorajava a conceptualização de políticas de segurança inerentemente negativas e reacionárias" (McDonald, 2008, p. 564).

Juha Vuori veio afirmar que a grande maioria da literatura sobre a prática da securitização se havia concentrado em sistemas políticos que podiam ser considerados "mais ou menos democráticos" e que tal tinha ficado a dever-se, muito provavelmente, à abordagem europeísta seguida, uma vez que tinha sido induzida pela política europeia (Vuori, 2008, pp. 65-66). Refere, ainda, que isso pode ser detetado na "compreensão paradigmática" da teoria: a prática da securitização ser entendida como um meio de mover certas questões para além do processo democrático do governo. Neste entendimento, afirma que "as questões de segurança são um tipo de política especial", que legitima o uso de "procedimentos especiais" para fazer face "a necessidades de sobrevivência" (Vuori, 2008, p. 66). Isso não podia, no entanto, na sua opinião, limitar o estudo da securitização aos sistemas políticos democráticos, uma vez que se os estudos de securitização pretenderem ser abrangentes, devem necessariamente levar em conta "o discurso de segurança e a política em todos os tipos de sistemas políticos" (Vuori, 2008, p. 66). Nesta perspetiva, questionou como podia funcionar a lógica de segurança em sistemas não democráticos? Ou o que era a "política especial" quando não há processos democráticos que permitam lidar com os problemas de segurança? Qual é a função política da segurança em sistemas não democráticos? Podemos utilizar o conceito de securitização



na análise das políticas de segurança das não-democracias? Vuori (2008, p. 66) responde que sim, mas apenas se fossem consideradas outras categorias de atos de securitização, baseadas na lógica ilocucionária (em que há uma intenção de realizar um determinado objetivo comunicativo, por exemplo, fazer uma promessa ou um simples aviso, colocar uma questão ou, até, emitir um conselho) e que contenham vários tipos de intenções perlocucionárias (destinadas a produzir determinados efeitos nos interlocutores dos falantes).

Thierry Balzacq retomou, mais tarde, a abordagem à teoria da securitização. Na essência, Balzacq veio recuperar, em 2010, a ideia básica da teoria de John Austin (1962) de que certas afirmações têm um alcance superior à simples descrição de uma dada realidade e, como tal, não podem ser julgadas como falsas ou verdadeiras. Em vez disso, tais afirmações realizam uma ação específica, ou seja, "fazem" coisas em oposição a serem meramente "figurativas" que simplesmente relatam estados de coisas e estão, portanto, essas sim, sujeitas a testes de verdade e falsidade (Austin, 1962). Essa teoria de Austin, encontra raízes na visão dos "jogos de linguagem" de Ludwig Wittgenstein (1958) que chama a atenção para o uso das palavras, dado que cada palavra tem um significado que está correlacionado com essa palavra: é o objeto que a palavra representa (Wittgenstein, 1958, p. 2). Esta visão faz parte da "filosofia da dobra da linguagem" e fornece, segundo Balzacq, fundamentos para a abordagem da securitização pela EC. Balzacq (2010, p. 1) chamou-lhe a "visão filosófica". Outros, porém, incluindo aqueles com influências da teoria social, falam sobre securitização principalmente em termos de "práticas, contexto e relações de poder que caracterizam a construção de imagens da ameaça". O seu argumento é que, embora as práticas discursivas sejam importantes para explicar como alguns problemas de segurança têm origem, muitas "desenvolvem-se com pouco desenho discursivo". Essa variante é denominada "sociológica" (Balzacq, 2010, p. 1). Considera, no entanto, Balzacq (2010, p. 3), que examinar o desenvolvimento de ameaças combina as perceções filosóficas e sociológicas, desde que as "afirmações sobre o poder mágico dos atos de fala sejam moderadas".

4. A intervenção dos agentes de securitização na pirataria Somali

Este capítulo pretende levar a efeito uma análise sucinta acerca da intervenção de alguns dos mais significativos "agentes de securitização" da pirataria somali no corrente século e que resultados práticos alcançaram.

Assim, os "agentes de securitização" em causa foram, numa primeira fase, as inúmeras associações do transporte marítimo internacional. Deram a conhecer as circunstâncias em que muitos incidentes de pirataria ocorriam, fazendo uso de diversos meios para divulgarem as suas mensagens: relatórios, discursos e declarações feitas em conferências, ou comunicados divulgados em órgãos de comunicação social, em particular ocidentais, que lhes permitiam ampliar a mensagem que pretendiam passar



para a opinião pública. Entre as organizações mais ativas constavam a ICC¹ e o IMB², a BIMCO³, a INTERTANKO⁴, a INTERCARGO⁵, a ICS⁶, a ITF⁷ ou a WSC⁸.

Mas houve outros “agentes de securitização” relevantes como a *Internacional Maritime Organization* (IMO)⁹ que desenvolveu um papel de relevo em inúmeras assembleias gerais, emitindo um conjunto assinalável de resoluções, requerendo, de igual modo, e de forma constante, que a Comunidade Internacional olhasse para este fenómeno de modo diferente, já que colocava em causa não apenas a vida de muitos marítimos, mas o próprio transporte marítimo internacional que era responsável por cerca de 90% do comércio mundial (IMO, 2001), (IMO, 2006) e (IMO, 2007).

Outros “agentes de securitização” igualmente relevantes foram associações e sindicatos ligados a pessoas que exerciam atividades no mar, ou ligadas ao mar, como por exemplo o sindicato nacional de oficiais de transporte marítimo, aviação e navegação do Reino Unido (NUMAST¹⁰), que reiteradamente pressionava o governo britânico para intervir na região do Corno de África, através do empenhamento de meios navais para proteção da navegação mercante que arvorava o seu pavilhão (Bowcott, 2003).

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

A pirataria assumiu, pois, o papel de “ameaça existencial”, exigindo “medidas de emergência” e justificando “ações fora dos limites normais do procedimento político” por parte dos decisores, em linha com a teoria de securitização da EC (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, pp. 23-24).

Nesse sentido, as ações desenvolvidas pelos “agentes de securitização” supramencionados constituíram o “movimento de securitização” que levou a questão da pirataria somali às “audiências”, desde logo às opiniões públicas dos diferentes Estados de origem dos inúmeros marítimos embarcados, mas também dos Estados de bandeira dos navios mercantes atacados e dos Estados de origem e de destino das cargas transportadas. Outras “audiências” extremamente relevantes foram os decisores políticos, tanto de

¹ Acrónimo que significa *International Chamber of Commerce*.

² Acrónimo que significa *International Maritime Bureau*.

³ Acrónimo que significa *Baltic and International Maritime Council*.

⁴ Acrónimo que significa *International Association of Independent Tanker Owners*.

⁵ Acrónimo que significa *International Association of Dry Cargo Shipowners*.

⁶ Acrónimo que significa *International Chamber of Shipping*.

⁷ Acrónimo que significa *International Transport Workers' Federation*.

⁸ Acrónimo que significa *World Shipping Council*.

⁹ Foi criada em 1948 como agência especializada das Nações Unidas para a regulamentação do transporte marítimo internacional do ponto de vista da segurança e proteção ambiental, assumindo-se como a primeira organização internacional dedicada exclusivamente às questões marítimas (IMO, 2022b).

¹⁰ Acrónimo que significa *National Union of Marine, Aviation and Shipping Transport Officers*.



organizações internacionais de relevo – como a ONU, incluindo o UNSC, a NATO ou a UE – mas também de inúmeros Estados, já que seriam eles que, em última análise, teriam que implementar as “medidas de emergência”, por si só ou em conjunto, para travar a pirataria somali.

Relativamente ao UNSC, em concreto, importa sublinhar as seis resoluções sobre a Somália emitidas em 2008, ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas e dedicadas ao fenómeno da pirataria marítima, que evidenciam que foi sensível à “retórica” apresentada pelos “agentes de securitização” e se empenhou ativamente na procura de uma solução para a “questão existencial” apresentada.

Outro aspeto importante de um movimento de securitização é o “contexto” em que ocorre. Buzan, Wæver e Wilde (1998, pp. 31-32) chamaram-lhe “condições facilitadoras”, conceito que é relevante por considerarem não haver nenhum “ator de securitização” que detenha “o poder de securitização” e possa garantir, *per se*, o sucesso de qualquer movimento de securitização. O que releva, dizem aqueles autores, é que “os estudos de securitização visam obter uma compreensão cada vez mais precisa de quem securitiza, sobre que questões (ameaças), para quem (objetos de referências), que resultados se pretendem alcançar e, finalmente, sob que condições (o que explica quando a securitização é bem-sucedida)” (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, p. 32). Nestas circunstâncias, parece evidente que a primeira condição facilitadora foi a ameaça à vida humana (dos marítimos dos navios atacados por piratas e dos milhões de somalis que necessitavam da ajuda alimentar disponibilizada pelo WFP para sobreviverem). Mas também a ameaça ao comércio e ao transporte marítimo internacional, em particular de energia, através das rotas globais que atravessam a região – e que poderia colocar em causa a segurança energética mundial – se revelou como (mais) uma condição facilitadora para a concretização do movimento de securitização.

Os “sujeitos de referência”, que Balzacq, Léonard e Ruzicka (2016) consideraram ser “as entidades que ameaçavam”, foram os diferentes grupos de piratas somalis, constituindo-se como a “ameaça existencial” citada por Buzan, Wæver e Wilde (1998).

Os “objetos de referência” foram as entidades que estavam a ser ameaçadas pelos sujeitos de referência: os tripulantes dos navios civis alvo dos ataques de piratas; os passageiros embarcados em navios de cruzeiro; pescadores; outras pessoas que usavam o mar de forma lícita; as populações somalis que necessitavam da ajuda alimentar disponibilizada pelo WFP; o comércio marítimo internacional, em particular de energia; a liberdade de navegação nos espaços marítimos do Corno de África; e o meio ambiente marinho – que poderia ser colocado em causa em resultado de ataques a navios de transporte de petróleo e produtos derivados.

Ficou claro que diversas associações da indústria marítima e algumas organizações internacionais de relevo desenvolveram uma “estrutura retórica específica”, dramatizando a pirataria somali e forçando a tomada de posição da Comunidade Internacional para lidar com este fenómeno. A pirataria somali, enquanto “ameaça existencial”, foi suficientemente discutida e ganhou enorme ressonância junto de diversos órgãos de comunicação social e das opiniões públicas dos diferentes Estados, o que legitimou a adoção de “políticas excecionais” pelas “audiências” com capacidade para decidir, tanto ao nível do UNSC quanto dos diferentes Estados e organizações



internacionais, que acabaram por empregar o instrumento militar como “medida de emergência” para combater aquele fenómeno.

5. Conclusão

A securitização bem-sucedida do fenómeno da pirataria marítima na região do Corno de África muito se ficou a dever aos atos de fala, que tiveram lugar desde os primeiros anos deste século por diversos atores não estatais, contrariando a tese defendida por alguns críticos de que a EC colocava a tónica na fala de atores dominantes, geralmente políticos, e que excluía outras formas de representação.

Pese embora diversas outras críticas tenham sido apontadas, em particular as que se referem ao facto de a securitização, enquanto ato de fala, ser demasiado estreita e formal, ter uma prática fixa, permanente e imutável, estar demasiado ancorada na escola europeia de estudos de segurança e a ação discursiva possuir um alto grau de formalidade, a análise efetuada no capítulo anterior evidencia, no entanto, que a teoria da EC, com o seu corpo conceptual bem consolidado, permite estudar com a profundidade necessária o fenómeno da pirataria marítima contemporânea no Corno de África. Aliás, o tipo de securitização que foi implementado no Oceano Índico Ocidental levou mesmo o UNSC, num caso absolutamente inédito, a adotar, num único ano, seis resoluções relativas à pirataria e assalto armado na região do Corno de África, todas elas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, guindando-o à inequívoca condição de problema de segurança internacional e à resposta que se seguiu de diversos Estados e organizações regionais e internacionais, e que foram sumariamente elencadas na introdução deste artigo.

Uma outra crítica apontada à teoria de securitização da EC afirma que esta só tem aplicação em sistemas políticos próximos das democracias liberais, devendo os estudos de segurança, ao invés, serem abrangentes e extensíveis a todos os sistemas políticos. Para a lógica de segurança funcionar em países não democráticos, consideram esses críticos ser necessário que, partindo de uma base ilocucionária, sejam incluídos no ato de securitização intenções perlocutórias. No caso da pirataria marítima no Corno de África, no entanto, estas críticas também não têm aplicação, como ficou demonstrado ao longo do capítulo 4, em que foram elencadas diversas intervenções de alguns dos mais significativos “agentes de securitização” da pirataria somali, sem qualquer base ilocucionária ou intenção perlocutória, apesar de a Somália estar muito longe de ser sequer um país “mais ou menos democrático”.

A ameaça existencial – corporizada pela pirataria somali – foi suficientemente discutida e ganhou ressonância significativa através de uma estrutura retórica específica – que requereu prioridade de ação dos decisores “porque se o problema não fosse resolvido na altura certa seria tarde demais” – a partir da qual foi possível legitimar medidas concretas – como por exemplo o emprego do instrumento militar – que não teriam sido possíveis se o discurso não assumisse a forma de ameaça existencial e um ponto de não retorno. Foi exatamente isso que aconteceu na região do Corno de África, no final da primeira década do presente século, o que nos leva a concluir que a securitização da pirataria somali foi, de facto, bem-sucedida.



Nestas circunstâncias, temos o entendimento que não obstante as críticas que lhe são apontadas, ficou provado ser possível analisar a pirataria marítima contemporânea na região do Corno de África à luz da teoria da EC, utilizando os conceitos centrais da securitização, entre outros, a ameaça existencial (a pirataria marítima), os agentes securitizantes (indústria marítima, associações e sindicatos de profissionais do mar e organizações internacionais), as audiências (grupos de comunicação social internacionais, as opiniões públicas dos diferentes Estados e decisores políticos), o contexto (em que ocorreu o processo de securitização da pirataria somali) e as políticas excepcionais (como o emprego do instrumento militar) que foram determinadas.

Referências

- Austin, J. L. (1962). *How to do things with words. The William James Lectures delivered at Harvard University in 1955*. Oxford: Clarendon Press.
- Balzacq, T. (2005). The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. *European Journal of International Relations*, 171-201. doi:10.1177/1354066105052960
- Balzacq, T. (2010). A theory of securitization: origins, core assumptions. Em T. Balzacq, & T. Balzacq (Ed.), *Securitization Theory. How security problems emerge and dissolve* (pp. 1-30). London: Routledge. doi:10.4324/9780203868508
- Balzacq, T., Léonard, S., & Ruzicka, J. (2016). 'Securitization' revisited: theory and cases. *International Relations Vol. 30(4)*, 494-531.
- BBC. (2005). *Somali aid suspended after hijack*. Obtido em 21 de março de 2020, de BBC News: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4649825.stm>
- Bowcott, O. (2003). *Send warships to fight pirates, urges union*. Obtido em 21 de março de 2020, de The Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2003/jun/23/military.uk>
- Buzan, B. (1983). *People, States & Fear*. Brighton: Wheatsheaf Books Ltd.
- Buzan, B. (1997). Rethinking Security after the Cold War. *Cooperation and Conflict*, vol. 32(1), pp. 5-28. doi:10.1177/0010836797032001001
- Buzan, B., & Wæver, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Wæver, O., & Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- CGPCS. (2009). First Plenary. Communiqué. New York: The Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia.
- EUCAP. (2012). *European Union Capacity Building Mission in Somalia*. Obtido em 14 de Novembro de 2020, de European Union External Action: <https://www.eucap-som.eu/fact-sheet/>



EUNAVFOR. (2008). *European Union Naval Force Somalia - Operation Atalanta*. Obtido em 12 de novembro de 2020, de European Union External Action: <https://eunavfor.eu/mission/>

EUTM. (2010). *European Union Training Mission - Somalia*. Obtido em 12 de novembro de 2020, de European Union External Action: https://www.eutm-somalia.eu/wp-content/uploads/2019/08/FACTSHEET-2019_G.B.-DE-SIO.pdf

Huysmans, J. (1998). Revisiting Copenhagen: Or, On the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe. *European Journal of International Relations* 1998 4, pp. 479-505. doi:10.1177/1354066198004004004

IMO. (2001). *Resolution A.922(22). Code of Practice for the Investigations of the Crimes of Piracy and Armed Robbery Against Ships*. London: International Maritime Organization.

IMO. (2006). *Resolution A.979(24)-Piracy and armed robbery against ships in waters off the coast of Somalia*. Londres.

IMO. (2007). *Resolution A.1002(25)-Piracy and armed robbery against ships in waters off the coast of Somalia*.

IMO. (2009). *The Djibouti Code of Conduct*. Obtido de <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/DCoC%20English.pdf>

IMO. (2022a). *The Djibouti Code of Conduct*. Obtido em 20 de Junho de 2021, de <https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/Content-and-Evolution-of-the-Djibouti-Code-of-Conduct.aspx>

IMO. (2022b). *IMO What it is*. Obtido de https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/About/Documents/What%20it%20is%20Oct%202013_Web.pdf

Konstam, A. (2010). *The World Atlas of Pirates*. Guilford, Connecticut: The Lyons Press.

McDonald, M. (2008). Securitization and the Construction of Security. *European Journal of International Relations*, 563-587.

Mcsweeney, B. (1996). Identity and security: Buzan and the Copenhagen school. *Review of International Studies*, 22, pp. 81-93.

NATO. (19 de Dezembro de 2021). *Counter-piracy operations (Archived)*. Obtido de North Atlantic Treaty Organization: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48815.htm

UNSC. (2008a). United Nations Security Council Resolution 1801 (S/RES/1801/2008). New York: United Nations Security Council. Obtido de United Nations.

UNSC. (2008b). United Nations Security Council Resolution 1814 (S/RES/1814/2008). New York: United Nations Security Council.

UNSC. (2008c). United Nations Security Council Resolution 1816 (S/RES/1816/2008). New York: United Nations Security Council.

UNSC. (2008d). United Nations Security Council Resolution 1838 (S/RES/1838/2008). New York: United Nations Security Council.



UNSC. (2008e). United Nations Security Council Resolution 1846 (S/RES/1846/2008). New York: United Nations Security Council.

UNSC. (2008f). United Nations Security Council Resolution 1851 (S/RES/1851/2008). New York: United Nations Security Council.

Vuori, J. A. (2008). Illocutionary Logic and Strands of Securitization: Applying the Theory of Securitization to the Study of Non-Democratic Political Orders. *European Journal of International Relations*, 65-99. doi:DOI: 10.1177/1354066107087767

Wæver, O. (1995). Securitization and desecuritization. Em R. D. Lipschutz, *On Security*. Nova Iorque: Columbia University Press.

WFP. (2007). *World Food Programme - Annual Report 2007*. Rome: United Nations World Food Programme. Obtido em 3 de abril de 2020, de World Food Programme: <https://www.wfp.org/publications/wfp-annual-report-2007>

Wittgenstein, L. (1958). *Philosophical Investigations. The English Text of the Third Edition. Translated by G. E. M. ANSCOMBE*. New York: MACMILLAN PUBLISHING CO., INC.