

A IMO e a repressão ao roubo armado contra navios: da retórica internacional à cooperação regional*

The IMO and the repression of armed robbery against ships: the international rhetoric on regional cooperation

André Panno Beirão**

Charles Pacheco Piñon***

RESUMO

O objetivo deste artigo consiste em analisar a mudança de postura da Organização Marítima Internacional (IMO) na repressão ao roubo armado contra navios, após os atentados de 2001 aos Estados Unidos da América. O roubo armado contra navios tem como características tratar-se de ilícito que se consuma nos espaços marítimos sujeitos à soberania dos estados costeiros. Para que sejam adotadas políticas eficazes de repressão a esse ilícito, torna-se fundamental contar com a cooperação dos estados costeiros afetados, ao mesmo tempo em que se busca o apoio da comunidade internacional, principalmente no financiamento das medidas que permitam sair da mera normatização para uma ação eficaz. Para a elaboração deste trabalho, foram analisados os principais instrumentos multilaterais afetos à segurança marítima elaborados no âmbito da IMO, bem como os acordos regionais de cooperação no combate ao roubo armado e à pirataria, conhecidos como os códigos de conduta, firmados no âmbito do Sudeste Asiático e do Golfo da Guiné. O artigo conclui que, na repressão ao roubo armado contra navios, a IMO vem minimizando seu papel de órgão regulamentador, substituindo-o pela adoção de estratégias que visam à cooperação regional e à implementação de soluções autóctones, inclusive para minimizar a falta de financiamento aos projetos de repressão a esse ilícito. A relevância do estudo encontra-se em apontar os fatores que fizeram com que a IMO deixasse de ser organização normatizadora de nível global para assumir o papel de facilitadora de instrumentos multilaterais de cooperação regional na repressão ao roubo armado contra navios.

Palavras-chave: Roubo armado contra navios. IMO. Segurança marítima. Cooperação regional. Código de conduta.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the changes in the International Maritime Organization (IMO) role concerning armed robbery against ship after 2001 terrorist attacks against United States of America. Armed robbery

* Recebido em 30/04/2015
Aprovado em 27/05/2015

** Oficial da Marinha do Brasil, Doutor em Direito Internacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Coordenador do Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN). E-mail: beirao@egn.mar.mil.br.

*** Oficial da Marinha do Brasil, Mestrando no Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN). E-mail: c.pinon@hotmail.com.

against ship is an illicit characterized by occurring inside maritime areas which are recognized as sea spaces under coastal states sovereignty. Due to this, coastal states should cooperate for the adoption of efficient rules aiming to repress this kind of illicit act. In the same time, international community may support these efforts, mainly in respect of financial resources which allow countries moving from just making rules processes towards an efficient action. For developing this research it has been analyzed the mainly multilateral agreements related to maritime security which were prepared or supported by IMO bodies, as well as the regional cooperation agreements concerning armed robbery against ship and piracy named as conduct codes which were signed within Southeastern of Asia and Gulf of Guinea. This paper has concluded that on repression of armed robbery against ship IMO has reduced its making rules tasks to adoption a strategy aiming regional cooperation and implementing autochthonous solutions, even those to overcome lack financial resources available for this kind of illicit repression. Paper's relevance is pointed out by the discussion about matters which have done IMO to leave its making global rules role to engage in a regional multilateral agreements facilitator one, both of them related to armed robbery against ship repression.

Keywords: Armed robbery against ship. IMO. Maritime security. Regional cooperation. Code of conduct.

1. INTRODUÇÃO

A repressão ao roubo armado contra navios tem obrigado a Organização Marítima Internacional (International Maritime Organization - IMO) a adotar mudança de abordagem no que diz respeito ao trato dos ilícitos no mar. Após realizar, nos anos de 1970, grande esforço para alterar sua denominação de intergovernamental para internacional, almejando, assim, alcançar a legitimidade que a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou Convenção de Montego Bay), ainda em fase de elaboração, já pretendia lhe atribuir, a IMO se vê obrigada a abandonar seu papel normativo global e assumir a postura de um facilitador de instrumentos multilaterais de âmbito regional.

Tal necessidade decorre das peculiaridades inerentes à natureza do roubo armado contra navios que, por ocorrer necessariamente no interior de águas sob

jurisdição dos estados costeiros¹, exige na sua repressão, por força do princípio da soberania, uma atuação centrada nesses mesmos estados costeiros. Associada a essa característica, pode-se constatar a tendência cada vez maior dos blocos de cooperação regional se apresentarem como atores importantes na condução dos assuntos econômicos, políticos e de segurança e defesa de suas respectivas regiões, o que tem feito com que a IMO vislumbre nessas organizações a possibilidade de encontrar interlocutores e parceiros de valor na busca de uma solução para a repressão ao roubo armado contra navios e no incremento da segurança marítima.

Outra peculiaridade que permeia o roubo armado contra navios consiste no fato de que esse ilícito ocorre, em sua maioria, em espaços marítimos sob jurisdição de países em desenvolvimento que, por carência de recursos financeiros, não têm como adquirir o material necessário e nem capacitar os seus agentes de segurança e defesa, de modo a prover patrulhamento efetivo de suas águas. Embora o roubo armado contra navios tenha ocasionado considerável prejuízo material e humano à comunidade internacional, esta não tem demonstrado muita determinação em adotar medidas normativas e de atuação prática que realmente representem um engajamento na busca de soluções eficazes. Pôr em prática soluções eficazes, ao contrário de mera retórica, exige da comunidade internacional esforço também no sentido de prover condições materiais, normativas e financeiras, e isto não tem ocorrido. Assim, cabe à IMO buscar no nível regional novas e criativas soluções para superar a falta de recursos de toda monta no âmbito dos estados costeiros afetados pelo problema.

Com a comunidade internacional voltando o foco dos debates sobre segurança para o combate ao terrorismo após os atentados aos EUA de 2001, o roubo armado contra navios, apesar de mais frequente, não tem recebido o mesmo apoio no nível internacional. Carecendo de instrumentos vinculantes, os estados costeiros afetados não encontram na normativa internacional uma definição satisfatória para esse ilícito, sendo levados a estabelecer instrumentos multilaterais regionais

1 São as águas interiores, as águas arquipelágicas e o mar territorial, isto é, os espaços marítimos sujeitos à soberania dos Estados costeiros, conforme o art. 2º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. BRASIL. Decreto n. 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.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

que contemplem uma definição de roubo armado contra navios que lhes permita um adequado direcionamento das leis nacionais na repressão a esse ilícito. É nesse espectro que a IMO adquire um papel fundamental de facilitação e assessoria na elaboração e implementação desses instrumentos.

O propósito deste artigo consiste em analisar a mudança de postura que a IMO tem adotado como organização internacional competente na articulação de uma resposta à comunidade internacional no que diz respeito à repressão ao roubo armado contra navios, levando em consideração que se trata de ilícito de causas regionais, mas com graves consequências percebidas em escala global. Partindo-se da análise dos principais instrumentos afetos à segurança marítima e celebrados no âmbito da IMO, pretende-se observar o grau de prioridade que a comunidade internacional tem dispensado à repressão ao roubo armado contra navios. Comparando-se os códigos de conduta adotados para a repressão à pirataria e ao roubo armado contra navios celebrados no Sudeste Asiático e no Golfo da Guiné, pretende-se identificar as especificidades que esse ilícito adquire em cada região, bem como identificar afinidades e semelhanças nesses dois instrumentos regionais que permitam servir como padrão a ser adotado pela IMO. Em que pese o Código Djibouti também ser instrumento multilateral de âmbito regional adotado com o fim de reprimir a pirataria e o roubo armado na costa da Somália, as condições em que se dá a condução do patrulhamento das águas somalis, havendo outros estados autorizados a agir em seu mar territorial e no seu território continental sem a presença de qualquer agente representante do estado costeiro, fazem desse instrumento um caso atípico e excepcional que foge ao escopo deste artigo e, portanto, não será objeto de estudo.

Para o atendimento do propósito deste trabalho, em uma primeira parte, serão definidos os ilícitos de pirataria e roubo armado contra navios, de modo a identificar as especificidades que os distinguem e que exigem abordagem diferenciada na repressão de um e do outro. Nessa mesma parte, também serão apontados os efeitos nocivos que a pirataria e o roubo armado contra navios têm causado na comunidade internacional e a importância dos estados costeiros e da cooperação regional na repressão ao roubo armado contra navios. Na segunda parte deste artigo, pretende-se analisar a evolução da IMO no que diz respeito à agenda da segurança no mar, sua legitimidade no trato desse tema e os principais instrumentos vinculantes afetos à segurança marí-

tima celebrados no âmbito da Organização. Na terceira parte, serão apresentados e analisados os instrumentos multilaterais regionais para o combate à pirataria e ao roubo armado contra navios, os códigos de conduta. Além disso, ainda na terceira parte, serão identificadas as novas estratégias de repressão ao roubo armado contra navios adotadas pela IMO, que buscam não somente a legitimidade de suas deliberações, mas também uma maior eficácia dos instrumentos multilaterais afetos ao roubo armado contra navios. Tais estratégias denotam uma mudança significativa da IMO na abordagem dos problemas relacionados com a segurança no mar.

2. O ROUBO ARMADO CONTRA NAVIOS: A DEFINIÇÃO E OS EFEITOS GLOBAIS DE UM FENÔMENO REGIONAL

A ausência de repercussão pública é característica específica dos ilícitos praticados no mar. O fato de ocorrerem distantes das vistas e da percepção da grande maioria da população faz com que os delitos contra as pessoas e o patrimônio cometidos no mar raramente criem comoção no meio social. Pressões políticas por providências ou manifestações públicas de repúdio só surgem quando as consequências de determinados delitos começam a ser percebidas em terra, gerando efeitos nocivos e de grande vulto para a economia e para o bem-estar das pessoas no meio social. Este é o caso do roubo armado contra navios.

Apesar de presente na história humana, a ausência de impacto na sociedade relegava esse tipo de ilícito a um segundo plano. Seja pelo local distante e ermo em que ocorre ou pelo fato de estar relacionado, na grande maioria das vezes, apenas ao transporte de mercadorias, e não de passageiros, o roubo armado contra navios não era facilmente percebido como ameaça à segurança das sociedades e à paz mundial.²

2.1. Fenômenos afins, porém complexos, para entender e definir

A dificuldade de se perceber seus efeitos nocivos faz com que as providências necessárias à repressão ao rou-

2 CHALK, Peter. The maritime dimension of international security: terrorism, piracy, and challenges for the United States. Santa Monica: RAND Corporation, 2008. (Project Air Force). p. 15.

bo armado contra navios só sejam efetivadas quando esse ilícito já alcançou nível elevado de vítimas e danos. Por ocorrer em um meio afastado do senso comum e com características muito peculiares, as ações que visam confrontar essa ameaça não atingem suas causas, o que, na maioria das vezes, também faz com que não sejam eficazes. Outro fator relevante na dificuldade de percepção da nocividade do roubo armado é a afinidade que esse ilícito guarda com a pirataria, fazendo com que muitas vezes sejam confundidos. Isso pode ser muito bem entendido quando passamos a analisar as definições de pirataria e de roubo armado contra navios.

As tentativas de definir a pirataria e o roubo armado remontam ao início da década de 1930. Naquela época, um grupo de notáveis juristas foi reunido pelo Programa de Pesquisa de Harvard e concluiu que a questão de maior destaque levantada por eles dizia respeito à definição de pirataria. Como desdobramento, o grupo produziu uma minuta de convenção que, apesar de não haver sido adotada no âmbito diplomático e legal, tornou-se referência no estudo do assunto e ficou conhecida como a Minuta Harvard³.

O conceito de pirataria elaborado pelo Grupo de Harvard já englobava uma jurisdição universal para esse tipo de ilícito, uma vez que já previa a pirataria como cometida apenas nos espaços marítimos além da jurisdição de qualquer estado. Outra característica da Minuta Harvard refere-se ao fato de que a definição de pirataria era bem mais ampla que a atual, englobando sob o mesmo tipo todos os ilícitos passíveis de ocorrerem no mar, desde que fossem praticados com fins privados, ou seja, já excluía a possibilidade de um navio de estado cometer a pirataria. Posteriormente, por ocasião da elaboração do art. 15 da Convenção para o Alto-Mar de 1958, esse conceito foi depurado, restringindo a abrangência dos tipos de atos ilícitos passíveis de serem identificados como pirataria, mas mantendo a jurisdição universal inicialmente pensada pelo Grupo de Harvard.⁴

De acordo com a Academia de Genebra, a Minuta de Harvard estabelece “as origens da definição de pirataria”, influenciando fortemente a elaboração da Convenção para o Alto-Mar de 1958 que, por sua vez,

influenciou a CNUDM, na qual se reconhece a previsão normativa da definição contemporânea de pirataria⁵. Portanto, para entender quais são as condições, os requisitos e as peculiaridades que envolvem o conceito de pirataria, deve-se recorrer ao previsto no art. 101 da CNUDM, a saber:

Art. 101 – Definição de pirataria

Constituem pirataria quaisquer dos seguintes atos:

- a) todo 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:
- b) um navio ou uma aeronave em alto mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos;
- c) um navio ou uma aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de algum Estado;
- d) todo ato de participação voluntária na utilização de um navio ou de uma aeronave, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de fatos que deem a esse navio ou a essa aeronave o caráter de navio ou aeronave pirata;
- e) toda a ação que tenha por fim incitar ou ajudar intencionalmente a cometer um dos atos enunciados nas alíneas a) ou b).⁶

Para que um ato ilícito praticado no mar seja considerado ato de pirataria, ele deve atender a uma série de aspectos previstos na Convenção de Montego Bay. Primeiramente, deve ser ato ilegal de violência, detenção ou depredação. Tal ato deve ser praticado com a utilização de um navio contra outro navio e com o intuito de obter ganho de caráter privado (*lucri causa*), ou de auxiliar quem o pratique, tal como previsto nas alíneas b e c do art. 101. Por último, deve ser praticado em alto-mar, isto é, fora da jurisdição de qualquer estado⁷.

5 GENEVA ACADEMY OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN. Counterpiracy under International Law. Genève: Université de Genève, 2012. (Academy Briefing, n. 1). Disponível em: <<http://www.geneva-academy.ch/docs/academyLecture/Counterpiracy.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015. p. 11.

6 BRASIL. Decreto n. 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.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

7 Para os fins de aplicação do conceito de pirataria previsto no art. 101 da CNUDM, considera-se a zona econômica exclusiva como alto-mar, conforme o disposto no art. 58, parágrafo 2º, da mesma Convenção. BRASIL. Decreto n. 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.egn.mar.mil.br/>

3 KRASKA, James. Contemporary maritime piracy: international law, strategy, and diplomacy at sea. Santa Barbara: Praeger, 2011. p. 143.

4 KRASKA, James. Contemporary maritime piracy: international law, strategy, and diplomacy at sea. Santa Barbara: Praeger, 2011. p. 144.

Esses aspectos são cumulativos, ou seja, a pirataria só se concretiza se todos eles estiverem presentes.⁸

No art. 101, a Convenção estabelece aquilo que já foi adotado pela comunidade internacional como a conceituação universal da pirataria, uma vez que a Resolução nº 1838, de 2008, do Conselho de Segurança da ONU reconhece que a CNUDM incorpora as regras aplicáveis à repressão desse ilícito⁹. Com isso, essa mesma definição passou a ser adotada nos acordos regionais de combate à pirataria e ao roubo armado, tais como, o Acordo Regional de Cooperação no Combate à Pirataria e ao Roubo Armado contra Navios na Ásia (Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia - ReCAAP), de 11 de novembro de 2004; o Código de Conduta Relativo à Repressão de Pirataria e Roubo Armado contra Navios no Oceano Índico Ocidental e no Golfo de Áden (Código de Conduta Djibouti), de 29 de janeiro de 2009; e o Código de Conduta relativo à Repressão de Pirataria, Roubo Armado contra Navios e Atividades Marítimas Ilícitas na África do Oeste e Central (Código de Conduta do Golfo da Guiné), de 25 de junho de 2013.

Em virtude do amplo escopo desses instrumentos multilaterais de cooperação no combate aos ilícitos no mar, abrangendo outros ilícitos que não a pirataria, houve a necessidade de se adotar uma definição para aquilo que deve ser considerado roubo armado contra navios, identificando os ilícitos análogos à pirataria, quando praticados nas águas jurisdicionais dos seus estados parte. Assim, com exceção do ReCAAP, que é de data anterior e cuja definição serviu de referência a esta, foi adotado no Código de Conduta do Golfo da Guiné a definição constante na Resolução da IMO nº A.1025(26), adotada em 2 de dezembro de 2009:

2.2 “Roubo armado contra navios” significa qualquer dos seguintes atos:

1. qualquer ato de violência ilegal ou detenção ou qualquer ato de depredação, ou a ameaça desses atos, desde que não constitua pirataria, cometido com fins privados e dirigido contra um navio ou contra pessoas ou propriedades a bordo desses navios,

arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2015.

8 MEJIA JR, Maximo Q.; MUKHERJEE, P. K. The SUA Convention 2005: a critical evaluation of its effectiveness in suppressing maritime criminal acts. *The Journal of International Maritime Law*, Witney, v. 12, n. 3, p. 170-191, 2006. Disponível em: <<http://www.lawtext.com/lawtextweb/default.jsp?PageID=2>>. Acesso em: 10 jan. 2015. p. 182.

9 KRASKA, James. *Contemporary maritime piracy: international law, strategy, and diplomacy at sea*. Santa Barbara: Praeger, 2011. p. 143.

dentro das águas interiores, águas arquipelágicas ou mar territorial de um Estado;

2. qualquer ato de incitação ou de facilitação intencional de um ato descrito acima.¹⁰ (tradução nossa)

Como se pode notar, a definição adotada para roubo armado contra navios é uma adaptação da definição de pirataria, uma vez que mantém a exigência de haver sido o ilícito cometido com o uso ilegal da violência, para fins privados, na incitação ou no auxílio, e contra navio. Porém, há de se notar que a caracterização desse ilícito dispensa a necessidade de que seja utilizado outro navio ou uma aeronave como instrumento e requer, como local do fato, as águas sob jurisdição dos estados costeiros — o que reafirma a atribuição da jurisdição aos estados partes sobre essas ofensas. Outra distinção que deve ser feita em relação ao roubo armado contra navios é a falta de efetividade das resoluções da IMO no plano internacional, uma vez que estas não possuem caráter normativo vinculante. Assim, ao contrário da CNUDM, que já foi recepcionada pelo direito interno de vários estados, a Resolução da IMO nº A.1025(26), não possui o mesmo caráter, fazendo com que o ilícito conhecido como roubo armado contra navios careça de instrumento normativo internacional com força vinculante, o que não ocorre com a pirataria, tendo em vista sua previsão no art. 101 da Convenção.

A IMO já procurava evitar em suas deliberações o uso do termo “pirataria” para englobar todos os ilícitos análogos a esta. Em seus documentos e debates, procurou instituir o termo “roubo armado contra navios” quando o ilícito não possuía todos os requisitos da pirataria estabelecidos pela CNUDM. Assim, evitava uma leitura tortuosa do texto da Convenção de Montego Bay, ao mesmo tempo em que conseguia referir-se a qualquer outro

ato ilícito de violência ou detenção ou depredação, ou qualquer ameaça, desde que não seja ato de

10 2.2 “Armed robbery against ships” means any of the following acts: 1 any illegal act of violence or detention or any act of depredation, or threat thereof, other than an act of piracy, committed for private ends and directed against a ship or against persons or property on board such a ship, within a State’s internal waters, archipelagic waters and territorial sea; 2 any act of inciting or of intentionally facilitating an act described above. INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Resolution A.1025(26), 02 December 2009. Code of practice for the investigation of crimes of piracy and armed robbery against ships. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Guidance/Documents/A.1025.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

pirataria, dirigido contra um navio ou contra pessoas ou propriedade a bordo desse navio, dentro da jurisdição estatal sobre tais ofensas.¹¹

2.2. O recrudescimento do roubo armado contra navios e suas consequências para a sociedade internacional

A ocorrência do roubo armado contra navios está intimamente relacionada com a ocorrência da pirataria. Por vezes, o que os distingue é mera questão dos meios empregados ou do posicionamento geográfico com relação aos espaços marítimos previstos na CNUDM. Portanto, as estatísticas que se referem à pirataria, em grande parte dos casos também englobam o roubo armado contra navios. Do mesmo modo, a repressão eficaz à pirataria não pode prescindir da repressão ao roubo armado. Com o aumento dos casos desses ilícitos no mar, principalmente a partir da segunda metade da década de 1990, chegando a atingir um ápice de 440 ocorrências em 2005¹², a comunidade internacional começou a sentir os efeitos nocivos desses tipos de atividades ilícitas e, conseqüentemente, a sensibilizar-se em relação à gravidade do problema. O longo período transcorrido sem que qualquer providência eficaz fosse tomada fez com que a pirataria e o roubo armado contra navios evoluíssem de tal forma que hoje se apresentam como problemas extremamente complexos e com efeitos danosos de diversas naturezas. A pirataria e o roubo armado contra navios ameaçam a vida dos tripulantes e o meio ambiente, ameaçam a estabilidade dos governos e geram prejuízos econômicos ao comércio marítimo, uma atividade que responde por aproximadamente 90% do comércio mundial. A necessidade de se combater a pirataria e o roubo armado na Ásia está no:

[...] potencial que [...] possuem de gerar perdas financeiras devastadoras, associadas à sensação de

insegurança na região em que ocorrem levou os governos a tomarem providências e procurarem uma solução. As massivas quantidades de óleo e gás natural liquefeito (GNL) transportados por essa região acrescentam significativas preocupações relacionadas a questões econômicas e ambientais¹³. (tradução nossa).

O primeiro e mais notável dos efeitos nocivos da pirataria e do roubo armado contra navios é a ameaça à vida e à integridade física dos tripulantes dos navios. Além do risco de morte e à integridade física, os tripulantes dos navios atacados também sofrem traumas psicológicos que frequentemente os impedem de retornar à atividade marítima.¹⁴

A pirataria e o roubo armado contra navios também ameaçam a economia dos estados costeiros, dos estados de bandeira¹⁵, e da indústria marítima. Apesar da relação custo-benefício ainda não afetar a viabilidade do transporte marítimo como atividade econômica, citando dados do International Maritime Bureau (IMB), estima-se que o prejuízo causado pela pirataria e pelo roubo armado contra navios pode variar de US\$ 1 a 16 bilhões por ano.¹⁶

13 “[...] the issue’s potential to bring devastating financial loss and a sense of lawlessness and insecurity to the region should provide an impetus for governments to take action and seek a solution. The massive quantities of oil and liquefied natural gas (LNG) transported through the region introduce significant environmental and economic concerns”. Cf BULKELEY, Jennifer C. Regional cooperation on maritime piracy: a prelude to greater multilateralism in Asia? *Journal of Public and International Affairs*, Princeton, v. 14, p. 20-39, Spring, 2003. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2003/2.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2015. p. 4.

14 CHALK, Peter. The maritime dimension of international security: terrorism, piracy, and challenges for the United States. Santa Monica: RAND Corporation, 2008. (Project Air Force). p. 15.

15 O Estado de bandeira diz respeito à nacionalidade do navio, isto é, ao Estado no qual foi registrado e a cuja norma se sujeita. Art. 91 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) prevê que “todo Estado deve estabelecer requisitos necessários para a atribuição da sua nacionalidade a navios [...] Os navios possuem a nacionalidade do Estado cuja bandeira estejam autorizados a arvorar [...]”. BRASIL. Decreto n. 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.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

16 Segundo dados de 2005, ano do maior número de ocorrências de pirataria e roubo armado contra navios registrado, o comércio marítimo mundial totalizou um montante de US\$ 7.8 trilhões, fazendo com que o prejuízo econômico acumulado com a pirataria e o roubo armado ainda fosse considerado baixo com relação ao total negociado. Ver CHALK, Peter. The maritime dimension of international security: terrorism, piracy, and challenges for the United States. Santa Monica: RAND Corporation, 2008. (Project Air

11 MEJIA JR, Maximo Q.; MUKHERJEE, P. K. The SUA Convention 2005: a critical evaluation of its effectiveness in suppressing maritime criminal acts. *The Journal of International Maritime Law*, Witney, v. 12, n. 3, p. 170-191, 2006. Disponível em: <<http://www.lawtext.com/lawtextweb/default.jsp?PageID=2>>. Acesso em: 10 jan. 2015. p. 183.

12 CHALK, Peter. The maritime dimension of international security: terrorism, piracy, and challenges for the United States. Santa Monica: RAND Corporation, 2008. (Project Air Force). p. 14. Segundo dados do IMB-Piracy Reporting Centre, de jan. a dez. 2014 foram reportados 231 ataques a navios. COMMERCIAL CRIME SERVICES. IMB Piracy Reporting Centre. 2014. Disponível em: <<https://icc-ccs.org/piracy-reporting-centre>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

Além dos prejuízos econômicos, a pirataria e o roubo armado contra navios também criam um ambiente favorável à corrupção de agentes estatais ligados à atividade marítima, principalmente em regiões afetadas por crises econômicas, onde os agentes públicos, inclusive de órgãos de segurança e defesa, vivem em condições de subsistência e trabalho precárias. Tal ambiente gera condições propícias ao surgimento de organizações criminosas de grande poderio econômico, político e bélico. Essas organizações têm suas atividades em diversos países de uma mesma região e criam em toda sua extensão marítima um ambiente de insegurança para o transporte de carga e de pessoas.¹⁷

Existe ainda a associação da pirataria e do roubo armado contra navios a outros ilícitos, tal como o tráfico de drogas, armas e pessoas por mar; a imigração ilegal e uma fraude tipicamente marítima conhecida como o caso dos “navios fantasmas”. Com grande incidência no sudeste asiático, o “navio fantasma” é um tipo de fraude que se inicia por meio da pirataria ou do roubo armado. Nela, grupos criminosos internacionais roubam navios e alteram seus nomes, registrando-os com uma bandeira de conveniência, desviando sua carga, substituindo sua tripulação e permanecendo por algum tempo utilizando esse mesmo navio em outros afretamentos legalmente contratados. Trata-se de atividade ilícita que envolve agentes públicos e privados relacionados com a atividade marítima e ocorre mais frequentemente na Ásia, onde organizações criminosas contam com a participação de agentes operando em Hong Kong, Indonésia, Filipinas, Tailândia, China, Cingapura, Malásia, e Coreia do Sul.¹⁸

Outra possibilidade trágica constitui a pirataria e o roubo armado ocasionarem um acidente ambiental de consequências trágicas. Vislumbrado como o pior dos cenários, um navio tanque atacado e posteriormente abandonado à deriva e sem sua tripulação, com grandes

chances de colidir, inclusive contra outro navio tanque, redundando em derramamento de óleo de grandes proporções.¹⁹ Se um derramamento de óleo ocorrer em um dos estreitos internacionais de grande fluxo de navios, os conhecidos choke points²⁰, além das graves consequências de natureza ambiental, o estreito pode vir a ser interdito para a navegação por anos.²¹

2.3. O papel dos Estados costeiros e a cooperação regional no combate ao roubo armado contra navios

Quando áreas de intenso tráfego marítimo se conjugam ao fato de que os estados no seu entorno possuem pouca ou nenhuma capacidade técnica, financeira e material de se contrapor à pirataria e ao roubo armado contra navios pode-se concluir, com certo grau de certeza, que há um grande risco à navegação internacional nessas regiões. O mesmo pode ser observado em locais que apresentam intenso trânsito de mercadorias de grande valor por via marítima e cujos estados costeiros apresentam condições econômicas e sociais precárias. Nesses locais também se pode observar a ameaça ao tráfego marítimo.

São as condições sociais e econômicas dos estados costeiros que, associadas ao trânsito de mercadorias de elevado valor por vias marítimas próximas ao litoral, levam à prática do roubo armado contra navios em determinadas regiões do planeta. A pobreza, o desemprego crescente e um lento crescimento econômico são fatores que acabam por dificultar o combate aos ilícitos no mar, uma vez que não permitem que os estados direcionem recursos para a segurança marítima, por ou-

Force). p. 16.

17 BULKELEY, Jennifer C. Regional cooperation on maritime piracy: a prelude to greater multilateralism in Asia? *Journal of Public and International Affairs*, Princeton, v. 14, p. 20-39, Spring, 2003. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2003/2.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2015. p. 3-4.

18 ABHYANKAR, Jayant. The Phantom Vessel Phenomenon: an update. In: MEJIA, Maximo Quibranza; XU, Jingjing (Ed.). *Coastal zone piracy and other unlawful acts at sea: a selection of papers and presentations from the international symposium on the new regime for the suppression of unlawful acts at sea, 21-23 november 2005 and the international symposium on coastal zone piracy, 13-15 november 2006*. Malmö: WMU, 2007. p. 150-156.

19 CHALK, Peter. The maritime dimension of international security: terrorism, piracy, and challenges for the United States. Santa Monica: RAND Corporation, 2008. (Project Air Force). p. 17.

20 Os choke points são pontos de passagem obrigatória nas linhas de comunicação marítimas internacionais que se caracterizam pela existência de um grande tráfego marítimo próximo de terra, tal como em um estreito, canal ou cabo, são exemplos de choke points: Estreito de Malaca (entre a Malásia e a Indonésia), Estreito de Bab el-Mandeb (na extremidade sul do Mar Vermelho, ligando-o com o Mar Arábico), Estreito de Ormuz (na entrada do Golfo Pérsico), Canal de Suez (ligando o Mediterrâneo ao Mar Vermelho), Canal do Panamá, o Estreito de Gibraltar (entre a Europa e a África), o Cabo Horn (Chile), entre outros.

21 BULKELEY, Jennifer C. Regional cooperation on maritime piracy: a prelude to greater multilateralism in Asia? *Journal of Public and International Affairs*, Princeton, v. 14, p. 20-39, Spring, 2003. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2003/2.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2015. p. 5.

tro lado, esses mesmos fatores são considerados fortes incentivos para que pessoas desses estados costeiros se juntem às organizações criminosas.²²

Para que haja combate efetivo ao roubo armado contra navios, torna-se necessária uma articulação política e financeira no sentido de identificar e neutralizar os fatores motivadores, criar leis nos estados costeiros que criminalizem essas práticas, permitindo assim que os perpetradores sejam processados e julgados, bem como fortalecer as estruturas jurídicas e os órgãos de combate a esses ilícitos no âmbito desses estados. Assim, os estados costeiros afetados pela grande incidência de pirataria e roubo armado têm procurado implementar soluções por meio da cooperação regional, uma vez que, na grande maioria dos casos, as medidas necessárias à repressão desses ilícitos são excessivamente onerosas para as reais condições econômicas em que esses estados estão inseridos.

A necessidade de incrementar a patrulha marítima nas regiões afetadas pelo roubo armado contra navios tem se apresentado como uma resposta eficaz no curto prazo. Em virtude da soberania que exercem sobre seu mar territorial e buscando-se dar uma resposta satisfatória às pressões da comunidade internacional²³, os estados costeiros veem a necessidade de fortalecer suas marinhas, guardas-costeiras e demais órgãos de segurança no mar. Assim, buscam em seus vizinhos o apoio necessário para encontrar soluções exequíveis e adequadas à realidade da região em que se encontram, além de dividirem custos e responsabilidades sem abrir mão da soberania. Dessa forma, é correto afirmar que:

a maioria das marinhas possui uma baixa capacidade de encontrar, identificar e prender piratas, mas dividindo o fardo com outros estados da região,

22 BULKELEY, Jennifer C. Regional cooperation on maritime piracy: a prelude to greater multilateralism in Asia? *Journal of Public and International Affairs*, Princeton, v. 14, p. 20-39, Spring, 2003. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2003/2.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2015. p. 3.

23 A pirataria e roubo armado contra navios só foram reconhecidos pelo Conselho de Segurança da ONU como “ameaças à paz e à segurança internacional” em 1992, quando, por meio da Resolução nº 733, invocou o Capítulo VII da Carta da ONU como aplicável à situação de instabilidade gerada pelo conflito na Somália. TREVES, Tullio. Piracy, law of the sea, and use of force: developments off the Coast of Somalia. *The European Journal of International Law*, Oxford, v. 20, n. 2, p. 399-414, Apr. 2009. Disponível em: <<http://ejil.oxfordjournals.org/content/20/2/399.full.pdf+html>>. Acesso em: 18 out. 2010.

reduzirão custos e aumentarão sua capacidade de resposta.²⁴ (tradução nossa).

Com isso, os estados costeiros afetados pelo roubo armado contra navios procuram participar de fóruns regionais de discussão, nos quais apresentam suas limitações e possibilidades e buscam parcerias para implementar boas práticas que garantam a segurança nos espaços marítimos sob sua jurisdição.

Em 17 de novembro de 1983, a IMO adotou a Resolução nº A.545 (13). Nessa resolução, a Organização, vislumbrando a necessidade de implementar medidas de combate à pirataria e ao roubo armado, concita os estados membros a:

adotarem, com a mais alta prioridade, todas as medidas necessárias para prevenir e suprimir atos de pirataria e roubo armado contra navios, no interior ou adjacentes às suas águas, inclusive com a intensificação das medidas de segurança.”²⁵ (tradução nossa)

Em relação a esse mesmo escopo, a IMO ainda ressalta a necessidade dos estados costeiros vizinhos estabelecerem estreita ligação para, por meio da cooperação regional, intensificarem a vigilância e o patrulhamento marítimo, de modo a possibilitar a detecção, captura e julgamento dos piratas.²⁶

Dessa forma, a IMO já antecipava a gravidade daquilo que o roubo armado representaria para a comunidade internacional, bem como a necessidade de combater esse ilícito marítimo por meio da cooperação regional.

24 “Most national navies lack the capability to find, identify, and catch pirates, but sharing the burden with other states in the region would reduce costs and increase response capabilities”. Cf. BULKELEY, Jennifer C. Regional cooperation on maritime piracy: a prelude to greater multilateralism in Asia? *Journal of Public and International Affairs*, Princeton, v. 14, p. 20-39, Spring, 2003. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2003/2.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2015. p. 8.

25 “Urges Governments concerned to take, as a matter of the highest priority, all measures necessary to prevent and suppress acts of piracy and armed robbery against ships in or adjacent to their waters, including strengthening of security measures”. Cf. INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Resolution A. 545(13), 17 November 1983. Measures to Prevent Acts of Piracy and Armed Robbery Against. Disponível em: <[http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=22356&filename=A545\(13\).pdf](http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=22356&filename=A545(13).pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2015. p. 1.

26 KRASKA, James. Contemporary maritime piracy: international law, strategy, and diplomacy at sea. Santa Barbara: Praeger, 2011. p. 64.

3. A EVOLUÇÃO DA IMO E A SEGURANÇA MARÍTIMA

Criada durante a Conferência Diplomática das Nações Unidas em 1948, a Organização Consultiva Marítima Intergovernamental (Intergovernmental Maritime Consultative Organization – IMCO) possuía 21 estados membros, sendo a maioria deles considerados como estados desenvolvidos. A posição predominante entre esses estados, bem expressa em sua denominação, era a de que a IMCO deveria ser um organismo apenas de consulta a respeito de assuntos marítimos, sobre os quais a organização emitiria recomendações que seriam posteriormente implementadas nos estados membros, caso assim entendessem, por meio de suas respectivas legislações nacionais. A adoção de um mandato que conferisse à Organização a capacidade de elaborar tratados e organizar conferências diplomáticas para a adoção desses tratados era vista por algumas de suas delegações como uma tentativa de a IMCO “monopolizar o processo de elaboração de tratados no campo da navegação comercial.”²⁷ (tradução nossa).

3.1. Internacionalismo e legitimidade: da IMCO para a IMO

Apesar da resistência de um número expressivo de estados membros, a necessidade de se encontrar soluções para os problemas afetos à navegação internacional fez com que a IMCO evoluísse de uma organização meramente consultiva para uma atuante organização no campo do direito internacional público. Além disso, o acréscimo expressivo na quantidade de estados membros e o início das consultas para a elaboração da CNUDM fizeram com que a IMCO sentisse a necessidade de alterar sua denominação de “intergovernamental” para “internacional”. Dessa forma, a Organização poderia assumir o papel que a CNUDM lhe reservava de “organização internacional competente.”²⁸ O exercício do papel que as negociações da CNUDM reservavam

à IMO deveria ser conduzido de forma efetiva, o que demandava, além da mudança na denominação, um acréscimo considerável de sua participação no processo regulatório das atividades marítimas, com a legitimidade que a Organização requer para tornar eficaz essa regulação e realmente se posicionar como uma instituição internacional do sistema ONU.²⁹

A estrutura da IMO prevê a existência de um órgão diretor denominado Conselho. Além de coordenar as atividades dos demais órgãos, é o Conselho quem controla a agenda e a previsão orçamentária a serem deliberadas pela Assembleia.³⁰ O órgão é composto por representantes de 40 estados membros e tem seus ocupantes eleitos bianualmente entre três categorias de estados: 10 vagas são ocupadas pelos maiores em capacidade de prover transporte marítimo internacional $\frac{3}{4}$ também conhecidos como os “proprietários de navios” $\frac{3}{4}$ outras 10 vagas são ocupadas pelos estados que mais utilizam o transporte marítimo e 20 vagas são destinadas aos demais estados membros que as ocupam, atendendo ao aspecto da “garantia da representação das maiores áreas geográficas do mundo”. Apesar de contar com um número restrito de estados membros participando nos processos de condução da Organização, essa constituição foi reconhecida como sinal de democratização da instituição, uma vez que atenuava a imagem de que a IMCO seria apenas um “clubes fechado de proprietários de navios”, em que somente estes teriam voz. Com essa distribuição, a IMO tenta prover algum grau de legitimidade ao seu processo decisório e minimiza a disputa entre os “proprietários de navios” e os “usuários de navios” que tanto prejudicou seu papel institucional.³¹

Além da Assembleia e do Conselho, a IMO também possui outros órgãos técnicos para o exercício de suas atribuições. No que diz respeito à segurança marítima, a Organização se vale do Comitê de Segurança Marítima (CSM) para a elaboração e proposta de tratados, convenções, manuais e demais tópicos de interesse da instituição inerentes ao tema segurança no mar. O CSM era inicialmente composto apenas por 14 membros,

27 “[...] monopolize the process of treaty law making the field of commercial navigation”. Cf. BLANCO-BAZÁN, Agustín. IMO: historical highlights in the life of a un agency. *Journal of the History of International Law*, Leiden, v. 6, n. 2, p. 259-283, July/Dec. 2006. p. 261.

28 Em seu Boletim de Direito do Mar n° 31, a Divisão de Assuntos Oceânicos e Direito do Mar da ONU (DOALOS) publicou uma tabela na qual atribui à IMO a designação de organização internacional competente para diversos assuntos previstos na CNUDM.

29 BLANCO-BAZÁN, Agustín. IMO: historical highlights in the life of a un agency. *Journal of the History of International Law*, Leiden, v. 6, n. 2, p. 259-283, July/Dec. 2006. p. 267-268.

30 Ver INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Structure of IMO. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/About/Pages/Structure.aspx>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

31 BLANCO-BAZÁN, Agustín. IMO: historical highlights in the life of a un agency. *Journal of the History of International Law*, Leiden, v. 6, n. 2, p. 259-283, July/Dec. 2006. p. 263-264.

dos quais, por força da Convenção original, oito desses membros deveriam ser escolhidos entre “as maiores nações proprietárias de navios”. A composição do CSM acarretava falta de interesse por parte das nações em desenvolvimento em aderir às decisões da IMCO, gerando uma carência de legitimidade nas deliberações da instituição e, conseqüentemente, uma baixa aderência às suas resoluções e tratados. Para exercer o efetivo papel de uma organização internacional do sistema ONU, tal como se pretendia nas negociações para a CNUDM, a IMCO deveria democratizar o seu mais importante órgão técnico, o CSM.³² Dessa forma,

[...] as nações proprietárias de navios tinham que ser colocadas em pé de igualdade com as demais se a IMCO estava sendo reconhecida como uma das organizações internacionais referidas pelo futuro tratado em direito do mar. Sob esta perspectiva, a mudança de nome só poderia ocorrer depois que todos os membros da Organização fossem admitidos como membros do Comitê de Segurança Marítima. [...] A IMCO não era internacional, a IMO certamente é, embora o aumento da representatividade dos países em desenvolvimento nos órgãos da IMO não tenha se materializado automaticamente em efetivo exercício de direitos, eles finalmente o obtiveram em meados da década de 1970.³³ (tradução nossa).

Por meio das Resoluções nº A.358(IX), de 1975, e A.371(X), de 1977, a Organização adotou a atual designação de Organização Marítima Internacional (International Maritime Organization – IMO). Não só isso, nesse mesmo período, o CSM passou a ser composto por todos os estados membros da IMO. Expandido, o Comitê criou e modificou diversas convenções afetas ao tema segurança no mar, as quais têm demonstrado grande receptividade na comunidade internacional por meio da adesão de um número considerável de Estados, inclusive, por parte de alguns países que não são membros da IMO.³⁴ Isso demonstra a relevância desse tema e o alto grau de legitimidade com que hoje conta a instituição.

32 BLANCO-BAZÁN, Agustín. IMO: historical highlights in the life of a un agency. *Journal of the History of International Law*, Leiden, v. 6, n. 2, p. 259-283, July/Dec. 2006. p. 268-270.

33 BLANCO-BAZÁN, Agustín. IMO: historical highlights in the life of a un agency. *Journal of the History of International Law*, Leiden, v. 6, n. 2, p. 259-283, July/Dec. 2006. p. 268.

34 INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Structure of IMO. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/About/Pages/Structure.aspx>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

3.2. Segurança no mar: o terrorismo monopoliza o debate na IMO

As primeiras mobilizações da comunidade internacional relacionadas à segurança no mar são decorrentes do acidente do Titanic, em 1912. O grande número de vítimas³⁵ decorrentes desse episódio acabou apontando para a necessidade de uma normatização de procedimentos com o objetivo de aprimorar a segurança no mar. É daí que surge a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS), que teve seu primeiro texto elaborado em 1914 e é considerada, até os dias atuais, como o maior e o mais amplo dos tratados relacionados com o tema da segurança marítima.³⁶

A Convenção SOLAS entrou em vigor em 1933 e tem o propósito de estabelecer aspectos mínimos de segurança para a confecção de navios, apresentar uma dotação de equipamentos de proteção necessários à operação segura desses navios e criar procedimentos de emergência internacionalmente reconhecidos. Com o intuito de aprimorar a Convenção e torná-la mais efetiva, a SOLAS passou por revisões em 1948, 1974 e 1988, sendo essas duas últimas as que dão o nome à Convenção (SOLAS 1974/1988). Destaca-se aqui, que a revisão da Convenção SOLAS em 1948 está relacionada ao início da atuação da IMCO, uma vez que, no pós-Segunda Guerra Mundial, predominava o pensamento entre as nações vencedoras no qual haveria a necessidade da criação de uma organização internacional que desse continuidade ao processo de padronização e desenvolvimento das normas e procedimentos relacionados à segurança marítima.³⁷ Dessa forma, a IMCO surge já com a responsabilidade de aprimorar e zelar pela implementação da Convenção SOLAS na comunidade internacional.

Em outubro de 1985, o sequestro do navio de passageiros Achille Lauro fez com que a atenção da co-

35 No acidente do Titanic foram perdidas 1500 vidas. Ver KRASKA, James. *Contemporary maritime piracy: international law, strategy, and diplomacy at sea*. Santa Barbara: Praeger, 2011. p. 62.

36 KRASKA, James. *Contemporary maritime piracy: international law, strategy, and diplomacy at sea*. Santa Barbara: Praeger, 2011. p. 61-62.

37 KRASKA, James. *Contemporary maritime piracy: international law, strategy, and diplomacy at sea*. Santa Barbara: Praeger, 2011. p. 62.

munidade internacional se voltasse, mais uma vez, à segurança marítima. Em decorrência desse incidente, passou-se a discutir, no âmbito da Assembleia da IMO, a necessidade de adoção de medidas de combate aos ilícitos cometidos no mar e que ameaçam, não somente a segurança da navegação total, mas também a segurança de tripulantes e passageiros embarcados. As deliberações redundaram na Resolução nº A.584(14), de 20 de novembro de 1985, na qual a Assembleia da IMO estabelece as “Medidas para Prevenir Atos Ilícitos que Ameaçam a Segurança dos Navios e a Segurança dos seus Passageiros e Tripulações”.³⁸ Nessa Resolução, a Assembleia expressava sua preocupação com o crescente aumento dos atos ilícitos no mar e direcionava o assunto para o CSM, para que este elaborasse medidas de ordem técnica, passíveis de serem adotadas dentro e fora dos navios, de modo a aumentar a segurança da navegação, dos passageiros e das tripulações envolvidas. O CSM, por sua vez, elaborou a Circular nº 443, de 26 de setembro de 1986, na qual já antecipava a necessidade de adoção de algumas medidas necessárias à segurança marítima, tais como, instalações de segurança nos portos e a necessidade dos navios nomearem Oficiais de suas tripulações para a elaboração e implantação de planos de segurança a bordo. Essas medidas serão posteriormente replicadas e detalhadas em uma ampliação da Convenção SOLAS 1974/1988, naquilo que ficou conhecido como o Código Internacional de Segurança de Instalações Portuárias e Navios (International Ship and Port Facility Security – ISPS – Code), ou simplesmente o Código ISPS, que será tratado mais adiante.³⁹

Outro desdobramento do sequestro do Achille Lauro consistiu na decisão da IMO, por iniciativa da Itália, Áustria e Egito, da elaboração de uma Convenção que servisse como marco legal internacional para a repressão de atos ilícitos cometidos no mar. Assim, em 1988, surge a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (Suppression of Unlawful Acts – SUA – Convention).⁴⁰ Essa Conven-

ção tem como objetivo prover a base legal necessária para que os estados parte possam agir contra pessoas ou grupos que cometem ilícitos no mar. Na Convenção SUA/1988, os estados parte se comprometem a reprimir a captura de navios pela força, os atos de violência contra as pessoas a bordo de navios, bem como a instalação de artefatos que possam destruir ou danificar navios no interior de suas águas jurisdicionais.⁴¹ Para tal, seus signatários se comprometem a criar leis nacionais, criminalizando esses atos, de modo que também seja possível processar e julgar ou extraditar os responsáveis por tais agressões.⁴²

Em um primeiro momento, a Convenção SUA/1988 não obteve um grande número de signatários. Após transcorridos 14 anos de sua elaboração, apenas 52 estados haviam ratificado o instrumento, porém, com o atentado nos Estados Unidos da América (EUA) em setembro de 2001, a Assembleia Geral da IMO, por ocasião de sua 22ª sessão, manifestou-se convocando os estados membros, aqueles que ainda não faziam parte da Convenção SUA/1988, a aderirem ao instrumento e ao seu Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental.⁴³ Da mesma forma, concitou o Conselho para, por meio dos órgãos técnicos da Organização,

incumbir-se, em alta prioridade, de observar se há a necessidade de atualizar [...] qualquer outro instrumento relevante da IMO [...] e, à luz dessa

jan. 2015. p. 174.

41 Art.3º. BRASIL. Decreto n. 6.136, de 26 de junho de 2007. Promulga a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e o Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, ambos de 10 de março de 1988, com reservas ao item 2 do artigo 6o, ao artigo 8o e ao item 1 do artigo 16 da Convenção, bem como ao item 2 do artigo 3o do Protocolo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6136.htm>. Acesso em: 19 abr. 2015.

42 Art. 10. BRASIL. Decreto n. 6.136, de 26 de junho de 2007. Promulga a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e o Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, ambos de 10 de março de 1988, com reservas ao item 2 do artigo 6o, ao artigo 8o e ao item 1 do artigo 16 da Convenção, bem como ao item 2 do artigo 3o do Protocolo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6136.htm>. Acesso em: 19 abr. 2015.

43 MEJIA JR, Maximo Q.; MUKHERJEE, P. K. The SUA Convention 2005: a critical evaluation of its effectiveness in suppressing maritime criminal acts. *The Journal of International Maritime Law*, Witney, v. 12, n. 3, p. 170-191, 2006. Disponível em: <<http://www.lawtext.com/lawtextweb/default.jsp?PageID=2>>. Acesso em: 10 jan. 2015. p. 175.

38 BALKIN, Rosalie. *The International Maritime Organization and Maritime Security*. Tulane Maritime Law Journal, New Orleans, v. 30, n. 1/2, p. 1-34, winter/summer, 2006. p. 5.

39 BALKIN, Rosalie. *The International Maritime Organization and Maritime Security*. Tulane Maritime Law Journal, New Orleans, v. 30, n. 1/2, p. 1-34, winter/summer, 2006. p. 6.

40 MEJIA JR, Maximo Q.; MUKHERJEE, P. K. The SUA Convention 2005: a critical evaluation of its effectiveness in suppressing maritime criminal acts. *The Journal of International Maritime Law*, Witney, v. 12, n. 3, p. 170-191, 2006. Disponível em: <<http://www.lawtext.com/lawtextweb/default.jsp?PageID=2>>. Acesso em: 10

atualização, adotar as medidas necessárias.”⁴⁴ (tradução nossa).

Assim, a partir de 2002 os estados membros resolveram atender ao apelo da IMO e mais de 70 estados se tornaram parte da Convenção SUA/1988 nos dois anos seguintes, ao mesmo tempo, a IMO iniciava uma nova revisão dessa Convenção no âmbito de seus órgãos técnicos.

Após a análise dos órgãos técnicos competentes, a IMO concluiu que a Convenção SUA/1988 necessitava ampliar seu escopo no sentido de incluir medidas legais que permitissem aos Oficiais de navios de estado abordar navios estrangeiros em alto-mar, a fim de viabilizar a busca e apreensão de terroristas e suas armas, bem como socorrer navios suspeitos de estarem sob o ataque destes.⁴⁵ Nesse sentido, em 2005, a Convenção SUA/1988 recebeu, em forma de um novo Protocolo Adicional, uma série de alterações que visam claramente ao combate do terrorismo no mar, uma vez que acrescentam à definição de ato ilícito diversas práticas terroristas, incorporadas por meio do art. 3º bis: uso de artefatos explosivos, radioativos, biológicos ou nucleares a bordo; descarga de material perigoso ou nocivo à saúde no mar, desde que em quantidades que causem morte ou sérios danos à integridade física das pessoas; utilizar o navio como instrumento para causar morte ou danos à saúde e ao material; ou a simples ameaça de cometer qualquer um desses atos.

Além da inclusão da classificação de alguns atos terroristas como ilícitos no mar, o Protocolo Adicional de 2005 também ampliou a prerrogativa dos Oficiais de navios de estado abordar navios estrangeiros, de outros estados parte, mesmo em águas internacionais, uma vez que a alteração da Convenção passou a prever, por meio

44 “Requests the Maritime Safety Committee, the Legal Committee and the Facilitation Committee, under the direction of the Council, to undertake, on a high priority basis, a review to ascertain whether there is a need to update the instruments referred to in the preambular paragraphs and any other relevant IMO instrument under their scope and/or to adopt other security measures and, in the light of such a review, to take prompt action as appropriate”. Cf. INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Resolution A.924(22), 20 November 2001. Review of Measures and Procedures to Prevent Acts of Terrorism which Threaten the Security of Passengers and Crews and the Safety of Ships. Disponível em: <[http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=24550&filename=A924\(22\).pdf](http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=24550&filename=A924(22).pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2015. p. 2.

45 BALKIN, Rosalie. The International Maritime Organization and Maritime Security. Tulane Maritime Law Journal, New Orleans, v. 30, n. 1/2, p. 1-34, winter/summer, 2006. p. 23.

do art. 8º bis, a possibilidade de se proceder a abordagem em navios suspeitos ou que estejam envolvidos em atos ilícitos. Dessa forma,

Esses poderes abrangem não apenas a busca e apreensão de navios ou de suas cargas mas permitirão adicionalmente que os agentes de segurança interroguem e inspecionem, e se as circunstâncias o exigirem, que detenham e tomem as providências legais cabíveis contra qualquer um que se encontre no navio.⁴⁶ (tradução nossa)

O pouco interesse dos estados parte em assinar e ratificar a Convenção SUA/1988 antes do atentado sofrido pelos EUA pode ser atribuído ao fato de que esta, por ter seu foco voltado para o terrorismo, era vista como um instrumento de interesse exclusivo de apenas alguns poucos estados, mais notadamente do “clube de proprietários de navios”. A grande ameaça à navegação e à integridade de navios e tripulantes daquela época já era a pirataria e o roubo armado contra navios, não o terrorismo. Isso pode ser constatado quando se observa que de todos os 52 estados que aderiram inicialmente à Convenção, apenas a China era considerada um estado costeiro cujas águas eram assoladas pela pirataria e pelo roubo armado⁴⁷. Assim, em que pesem as iniciativas para a elaboração de instrumentos multilaterais que melhorem as condições de segurança no mar, o roubo armado contra navios continuou à margem desse processo e sem seu respectivo marco normativo vinculante a nível global.

Existe esforço interpretativo para se aplicar à Convenção SUA/1988 ao combate ao roubo armado contra navios, uma vez que esse instrumento poderia ser visto como complemento à definição restritiva de pirataria adotada na CNUDM, que não permite a aplicação do seu art. 101 aos casos de roubo armado contra navios. Nesse sentido,

[...] é colocada uma ênfase no modo comum com que a violência é tratada em ambos os instrumentos;

46 “These powers extend not only to search and detention of the ship or its cargo but will additionally enable those law enforcement officials to question and search, and if the circumstances dictate, to detain and to take further legal action in respect of anyone found on board the vessel”. Cf. BALKIN, Rosalie. The International Maritime Organization and Maritime Security. Tulane Maritime Law Journal, New Orleans, v. 30, n. 1/2, p. 1-34, winter/summer, 2006. p. 29.

47 MEJIA JR, Maximo Q.; MUKHERJEE, P. K. The SUA Convention 2005: a critical evaluation of its effectiveness in suppressing maritime criminal acts. The Journal of International Maritime Law, Witney, v. 12, n. 3, p. 170-191, 2006. Disponível em: <<http://www.lawtext.com/lawtextweb/default.jsp?PageID=2>>. Acesso em: 10 jan. 2015. p. 175.

a CNUDM define a pirataria como um 'ato ilegal de violência', enquanto que a SUA descreve os atos ilícitos como um 'ato de violência contra uma pessoa'. Além do mais, a SUA é silente com relação aos espinhosos requisitos do Artigo 101 tal como a motivação por interesse privado, a regra dos dois navios, e a exigência de ocorrer em alto-mar.⁴⁸ (tradução nossa).

Sendo a Convenção SUA menos restritiva na definição do ato ilícito, há uma indução errônea para que esta seja encarada como instrumento adequado para se combater o roubo armado contra navios, contornando as exigências previstas para a pirataria. No seu art. 3º, a Convenção possui alguns requisitos relacionados à definição de ato ilícito que requer dos perpetradores o efetivo controle do navio ou o comprometimento, por algum modo, da sua navegação segura. Dessa forma, os pequenos furtos ou os roubos que se utilizam apenas de facas ou armas de porte, tal como revólveres e pistolas, onde, muitas vezes, os delinquentes apenas embarcam e saem furtivamente, não estariam incluídos na caracterização de ato ilícito prevista na Convenção SUA.⁴⁹ Isso faz com que o roubo armado contra navios siga carente de definição em um marco legal vinculante, adequado para o reconhecimento e persecução desse ilícito por parte dos estados costeiros. Esse tipo de ação ilícita é muito frequente no sudeste asiático e no Golfo da Guiné e tem se consubstanciado em uma ameaça à navegação nessas regiões.

Embora o combate à pirataria possua restrições decorrentes de sua definição, esta ao menos se encontra prevista na CNUDM e esta, por sua vez, oferece à IMO marco regulatório vinculante que serve de referência na atuação dos estados membros quando no combate a esse tipo de ilícito. No caso do roubo armado contra na-

vios, não existe convenção específica que trate do tema, o que faz com que a qualificação desse tipo de ilícito ainda esteja dependente de interpretações do disposto na Resolução nº A.1025(26) da Assembleia da IMO.

A repercussão na comunidade internacional do atentado contra as Torres Gêmeas em setembro de 2001 fez com que o terrorismo fosse visto sob uma nova perspectiva, passando a ser considerado uma ameaça à segurança e à paz mundial. Um importante desdobramento dos atentados às Torres Gêmeas, nos EUA, em 2001, foi o direcionamento dos debates na IMO para a possibilidade de um navio ou instalação portuária ser utilizada como instrumento ou alvo para atentados terroristas. Isso fez com que normas e procedimentos fossem criados e revistos no âmbito da Organização, inclusive a mais abrangente e antiga de suas Convenções, a SOLAS 1974/1988.⁵⁰

Ainda que a Convenção SOLAS seja um instrumento claramente voltado para o aprimoramento e manutenção da segurança da navegação⁵¹, algumas imposições relacionadas à proteção dos navios, das tripulações e dos passageiros contra atos ilícitos tiveram que ser inseridas no âmbito da Convenção. Dessa forma, em 2002, a Convenção SOLAS 1974/1988 passa também a ser objeto de nova revisão que trata de medidas especiais para intensificar a proteção marítima. Nessa revisão, a SOLAS inclui em seu bojo uma série de procedimentos para mitigar possíveis ameaças de atentado no mar ou em portos. Esses procedimentos compõem o já citado Código ISPS e preveem uma série de medidas antiterror, tais como: a confecção de análises de risco inerentes a atentados terroristas em navios, empresas de navegação e instalações portuárias; a elaboração de planos de segurança e a designação em todos os níveis administrativos de agentes dedicados à implementação das medidas previstas no código.⁵²

48 "Particular emphasis is placed on the commonality of violence shared by the two instruments; UNCLOS defines piracy as an 'illegal act of violence' while SUA describes unlawful act as an 'act of violence against person'. Moreover, SUA is silent on prickly Article 101 issues such as the private gain motivation, the two ship rule and the high seas requirement". Cf MEJIA JR, Maximo Q.; MUKHERJEE, P. K. The SUA Convention 2005: a critical evaluation of its effectiveness in suppressing maritime criminal acts. *The Journal of International Maritime Law*, Witney, v. 12, n. 3, p. 170-191, 2006. Disponível em: <<http://www.lawtext.com/lawtextweb/default.jsp?PageID=2>>. Acesso em: 10 jan. 2015. p. 183.

49 MEJIA JR, Maximo Q.; MUKHERJEE, P. K. The SUA Convention 2005: a critical evaluation of its effectiveness in suppressing maritime criminal acts. *The Journal of International Maritime Law*, Witney, v. 12, n. 3, p. 170-191, 2006. Disponível em: <<http://www.lawtext.com/lawtextweb/default.jsp?PageID=2>>. Acesso em: 10 jan. 2015. p. 184.

50 BALKIN, Rosalie. The International Maritime Organization and Maritime Security. *Tulane Maritime Law Journal*, New Orleans, v. 30, n. 1/2, p. 1-34, winter/summer, 2006. p. 16.

51 Para uma melhor compreensão da distinção entre a segurança da navegação (safety) e a proteção de navios, das tripulações e dos passageiros contra atos ilícitos (security) no âmbito da CNUDM, ver BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Org.). Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014. p. 127-166.

52 MEJIA JR, Maximo Q. Developing the Concept of a security culture on board ships. In: MEJIA, Maximo Quibranza; XU, Jingjing (Ed.) Coastal zone piracy and other unlawful acts at sea: a selection

4. OS ACORDOS REGIONAIS DE COOPERAÇÃO NA REPRESSÃO AO ROUBO ARMADO CONTRA NAVIOS: A IMO ABRE O “CLUBE”

Após a Segunda Guerra Mundial, houve fortalecimento das organizações internacionais como instituições facilitadoras das relações interestatais. Como consequência, ocorre o surgimento nessas organizações de fóruns e agendas em que a sociedade internacional passou a debater as principais questões que permeiam as relações internacionais e o direito internacional. Desde então, “as organizações internacionais refletem [...] a necessidade dos estados se organizarem para alcançarem objetivos comuns de caráter permanente e de interesse global ou regional.”⁵³

Com as questões afetas ao uso do mar não poderia ser diferente. Por meio da IMCO e posteriormente da IMO, criou-se ampla e diversa agenda de âmbito internacional voltada para as questões marítimas, inclusive no que diz respeito ao tema segurança. Porém, durante muito tempo a IMO preocupou-se em manter uma agenda exclusivamente global, desenvolvendo apenas normas e procedimentos que julgava ser de aplicação internacional. Assim, negava-se a aceitar que determinadas questões, tal como a repressão ao roubo armado contra navios, tivessem suas causas fortemente atreladas a fatores exclusivamente regionais e, nesses casos, a solução passava necessariamente pela cooperação dos estados costeiros afetados.

O debate entre internacionalismo e regionalismo ocupou a agenda da IMO por diversas vezes. Já no início da década de 1980, discutia-se se as normas da IMO deveriam ter caráter exclusivamente global ou deveriam atender a especificidades regionais e, assim, serem dotadas de maior efetividade. Esse debate teve início com a tentativa do, então, Mercado Comum Europeu, implantar o Memorando de Entendimento de Paris. Segundo esse instrumento, os países signatários, membros da IMO, no intuito de criarem condições benéficas de concorrência para seus próprios navios, passariam a ado-

tar rigorosos aspectos de inspeção em seus portos, de modo a proibir a atracação de navios estrangeiros que não estivessem em conformidade com os parâmetros de construção e operação estabelecidos pela IMO. Essa medida foi recebida como discriminatória pelos demais estados membros. Como desdobramento, a IMO decidiu manter seu foco em uma perspectiva global e se tornou a detentora do memorando de controle portuário em todas as regiões do mundo.⁵⁴

4.1. Passando para uma abordagem regional da segurança no mar

Talvez a adoção de normas de âmbito global funcione melhor para resolver questões de cunho estritamente econômico e comercial, em que os estados de bandeira e do porto ainda são os atores centrais. No que diz respeito ao roubo armado contra navios, a soberania dos estados costeiros ainda é um elemento muito importante na busca de uma solução para o problema. O simples fato de o ilícito ocorrer em águas sob jurisdição dos estados membros já requer cuidado no trato do assunto, uma vez que deve prevalecer a legislação do estado costeiro como norma a ser seguida na detenção e julgamento de pessoas que praticam o roubo armado contra navios.

Outro fator relevante diz respeito à necessidade de se intensificar o patrulhamento dessas águas, o que, em sua totalidade, ocorre de maneira ineficaz por tratar-se de águas sob jurisdição de estados em desenvolvimento e sem recursos materiais, técnicos e humanos para tal. Mais do que impor uma norma global, é necessário que a IMO, caso a caso, encontre mecanismos de incentivo à cooperação dos estados costeiros afetados. Uma ferramenta que a Organização tem adotado, e que tem se mostrado de certa forma eficaz, é a utilização de blocos regionais como interlocutores na busca de um engajamento das nações afetadas na repressão ao roubo armado contra navios. Quando as medidas sugeridas pela IMO são discutidas e adotadas no âmbito dos blocos regionais, essas medidas se vêm dotadas não apenas da legitimidade outorgada à IMO pela CNUDM, mas, quando devidamente acompanhadas de fontes de recursos, também recebem uma carga de efetividade muito maior do que a mera imposição de normas globais

of papers and presentations from the international symposium on the new regime for the suppression of unlawful acts at sea, 21-23 november 2005 and the international symposium on coastal zone piracy, 13-15 november 2006. Malmö: WMU, 2007. p. 157-169.

53 ESTEVES NETO, Ernesto Gomes. Organizações internacionais e o direito do mar. In: MENEZES, Wagner (Org.). Direito do mar: desafios e perspectivas. Belo Horizonte: Arraes, 2015. p. 69-87. p. 70.

54 BLANCO-BAZÁN, Agustín. IMO: historical highlights in the life of a un agency. *Journal of the History of International Law*, Leiden, v. 6, n. 2, p. 259-283, July/Dec. 2006. p. 281.

decididas no âmbito do “clube dos proprietários de navios”. Dessa forma, a IMO afastaria também aquilo que vem sendo uma das escusas mais utilizadas pelos países em desenvolvimento para justificarem sua falta de interesse na cooperação, que é a pouca assistência financeira provida pelos países desenvolvidos da Organização.⁵⁵

O movimento de criação de blocos regionais surgiu nos anos de 1960, com as primeiras iniciativas de integração econômica entre estados. Mas, desse movimento inicial, somente a União Europeia logrou êxito, uma vez que a prática dos estados, principalmente na América Latina, ainda demonstrava excessivo protecionismo, o que acabou prejudicando o desenvolvimento da integração, tal como pretendida. Foi com o fim da Guerra-Fria (1989), que os movimentos de integração regional ganharam um novo impulso. O arrefecimento das disputas ideológicas, a integração econômica exigida pela globalização e a percepção de que vantagens relativas poderiam ser exploradas em alianças com países vizinhos, fizeram com que se observasse o surgimento de um número expressivo de blocos regionais.⁵⁶ Inicialmente voltados apenas para fins econômicos, os blocos regionais vão se desenvolvendo e ganhando outros objetivos institucionais, conseqüentemente, tornam-se atores centrais nas discussões sobre a agenda internacional. Assim, os blocos regionais podem ser considerados como uma

aliança estratégica voluntária entre nações soberanas, que não pretendem abdicar de sua soberania, e que por mútua conveniência fixam o objetivo de compartilhar mercados, recursos e políticas públicas, a fim de poderem melhor competir e negociar no cenário mundial. Ou seja, de desenvolver um processo deliberado de integração econômica, com todas as conseqüências políticas e culturais aí implicadas.⁵⁷

55 KARIM, Md. Saiful. Implementation of the MARPOL Convention in Developing Countries. *Nordic Journal of International Law*, Leiden, v. 79, n. 2, p. 303-337, 2010. Disponível em: <<http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/157181010x12668401899110>>. Acesso em: 10 jan. 2015. p. 319.

56 PORTO, Manuel. Processos de integração econômica: perspectivas para o Mercosul e para a União Europeia. In: AMBOS, Kai; PEREIRA, Ana Cristina P. (Org.). *Mercosul e União Europeia: perspectivas da integração regional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 107-126. p. 107-108.

57 PEÑA, Félix. Direito e instituições no Mercosul: um balanço de conquistas e insuficiências. In: AMBOS, Kai; PEREIRA, Ana Cristina P. (Org.). *Mercosul e União Europeia: perspectivas da integração regional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 91-106. p. 91.

4.2. A Ásia lidera a reação regional: o surgimento do ReCAAP

No sudeste asiático, o choke point conhecido como Estreito de Malaca e o Mar do Sul da China são áreas internacionalmente conhecidas pela grande incidência de casos de roubo armado contra navios. Em razão da posição geográfica estratégica, essas águas são responsáveis por grande parte do comércio marítimo mundial, o que acarreta um intenso fluxo de navios em uma congestionada e estreita rota marítima. Os grupos criminosos que atuam nessa área variam em tamanho e em modalidade criminosa. Enquanto alguns pequenos grupos de pescadores invadem os navios com o intuito apenas de roubar os objetos de valor da tripulação e do cofre do navio para, posteriormente, fugirem em lanchas rápidas; existem também as grandes organizações criminosas internacionais⁵⁸ que roubam navios para registrá-los como “navios fantasmas” e desviar sua carga.

A intensificação da atividade criminosa no mar do sudeste asiático tem como uma de suas causas principais o elevado nível de desemprego e o lento crescimento econômico que gerou um empobrecimento dos países da região após a crise financeira pela qual passaram em 1997. Para agravar o problema, uma das medidas econômicas muito frequentes para enfrentar a crise é o corte de gastos com segurança e defesa, tendo reflexos diretos na repressão ao roubo armado contra navios.⁵⁹

Dentro da ideia de solução regional é que surgiu, em 2004, o Acordo Regional de Cooperação no Combate à Pirataria e ao Roubo Armado contra Navios na Ásia (ReCAAP). Esse instrumento foi o pioneiro na tentativa de solucionar o problema do roubo armado contra navios, adotando uma perspectiva de cooperação regional, nesse caso, no sudeste asiático. Celebrado no âmbito da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ANSEA), com o apoio de países como a China, a Coreia do Sul e o Japão, o ReCAAP conseguiu implantar uma cooperação regional cujo foco é o restabelecimento da segu-

58 BULKELEY, Jennifer C. Regional cooperation on maritime piracy: a prelude to greater multilateralism in Asia? *Journal of Public and International Affairs*, Princeton, v. 14, p. 20-39, Spring, 2003. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2003/2.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2015. p. 2-3.

59 BULKELEY, Jennifer C. Regional cooperation on maritime piracy: a prelude to greater multilateralism in Asia? *Journal of Public and International Affairs*, Princeton, v. 14, p. 20-39, Spring, 2003. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2003/2.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2015. p. 3.

rança marítima em uma área muito afetada pelo roubo armado contra navios.

O ReCAAP foi o precursor de um modelo de instrumento multilateral no combate ao roubo armado, conhecido como “código”, que seria posteriormente adotado pela IMO em outras regiões, apenas com algumas modificações.⁶⁰ Para combater os ilícitos no mar, mais notadamente no Estreito de Malaca, o Acordo estabelece que os estados parte devem reprimir o roubo armado contra navios e a pirataria; contribuir para o estabelecimento de um centro de compartilhamento de informações sobre ilícitos no mar; e deter pessoas que tenham cometido o ilícito, bem como os navios e as aeronaves utilizados por essas pessoas e o material que se encontrar no interior desses meios.⁶¹

Por não haver então uma definição internacional de roubo armado contra navios, o Acordo criou sua própria definição, que seria utilizada como referência em outros códigos elaborados pela IMO em parceria com outras organizações regionais. A definição adotada no ReCAAP é uma adaptação da definição de pirataria prevista no art. 101 da CNUDM e foi posteriormente aprimorada para atender às necessidades dos códigos elaborados, principalmente no que diz respeito à necessidade dos estados parte legislarem no sentido de criminalizar o roubo armado contra navios no direito penal interno, permitindo, dessa forma, sua persecução pelos órgãos jurisdicionais nacionais. O art. 1º, parágrafo 2º, do ReCAAP afirma que:

2. Para os propósitos deste Acordo, “roubo armado contra navios” significa qualquer dos seguintes atos:

- (a) qualquer ato de violência ilegal ou detenção ou qualquer ato de depredação, cometido com fins privados e dirigido contra um navio ou contra pessoas ou propriedades a bordo desse navio, em lugar onde haja jurisdição de um Estado parte sobre tais ofensas;
- (b) qualquer ato de participação voluntária na operação de um navio com o conhecimento de fatos que fazem deste um navio para roubo armado contra navios;

60 Os códigos são instrumentos multilaterais, firmados no âmbito de organizações regionais, utilizados pela IMO no combate ao roubo armado contra navios e à pirataria no caso do ReCAAP e do Código Djibouti (Somália), no caso do Golfo da Guiné houve uma extensão para a repressão ao crime organizado e aos crimes ambientais praticados no mar.

61 ReCAAP, art. 3º. JAPAN. Ministry of Foreign Affairs. Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP). Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/pdfs/kyotei_s.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

- (c) qualquer ato de incitação ou de facilitação intencional de um ato descrito nos subparágrafos (a) ou (b).⁶² (Tradução nossa).

Grande parte do Acordo diz respeito à criação, funcionamento e financiamento de um centro de compartilhamento de informações sobre ilícitos no mar. Tal centro foi constituído com um elevado nível de institucionalização. Possui uma sede localizada em Cingapura⁶³ e é constituído pelos seguintes órgãos: um Conselho, composto por um representante de cada estado membro e com a atribuição de elaborar políticas relativas a todos os assuntos afetos ao centro, possuindo ainda suas próprias regras de procedimento⁶⁴; e um Secretariado, cuja finalidade é a de servir como órgão administrativo, operacional e financeiro. No Conselho, todas as decisões são tomadas por consenso entre os membros.⁶⁵

Como tarefas, o centro de compartilhamento de informações deve fazer a coleta, análise e disseminação dos alertas relacionados com os casos de roubo armado contra navios; prover o alerta aos estados-parte, com a maior brevidade possível, sempre que houver suspeita fundada de que há uma iminência de ataque contra qualquer embarcação; e preparar relatórios e manter atualizadas as estatísticas não sigilosas relacionadas com os casos de roubo armado contra navios já relatados.⁶⁶

62 “2. For the purposes of this Agreement, “armed robbery against ships” means any of the following acts: (a) any illegal act of violence or detention, or any act of depredation, committed for private ends and directed against a ship, or against persons or property on board such ship, in a place within a Contracting Party’s jurisdiction over such offences; (b) any act of voluntary participation in the operation of a ship with knowledge of facts making it a ship for armed robbery against ships; (c) any act of inciting or of intentionally facilitating an act described in subparagraph (a) or (b)”. JAPAN. Ministry of Foreign Affairs. Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP). Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/pdfs/kyotei_s.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

63 ReCAAP, art. 4º, §2º. JAPAN. Ministry of Foreign Affairs. Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP). Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/pdfs/kyotei_s.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

64 ReCAAP, art. 4º, §5º. JAPAN. Ministry of Foreign Affairs. Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP). Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/pdfs/kyotei_s.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

65 ReCAAP, art. 4º, §6º. JAPAN. Ministry of Foreign Affairs. Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP). Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/pdfs/kyotei_s.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

66 ReCAAP, art. 7º. JAPAN. Ministry of Foreign Affairs. Re-

Como um órgão de cooperação regional, o centro de compartilhamento de informações deverá contar com um agente responsável oriundo de cada estado-parte. Assim, pretende-se facilitar a comunicação entre os estados signatários do Acordo, aprimorando o compartilhamento das informações e dando velocidade à disseminação das informações que forem relevantes.⁶⁷ Dessa forma, busca-se permitir que os navios evitem determinadas áreas perigosas, além de prover pronta resposta aos casos de roubo armado contra navios ainda em andamento. Outra tarefa do agente responsável consiste em facilitar a cooperação interestatal na detenção e extradição ou no processo e julgamento daqueles que vierem a ser detidos praticando esse ilícito.

Uma questão de grande relevância que envolve a repressão ao roubo armado contra navios consiste na criação de uma expertise dos agentes responsáveis pela imposição da lei e da ordem nas águas sob jurisdição estatal. Para aumentar a capacidade técnica desses agentes, o ReCAAP prevê que o centro de compartilhamento de informações também funcione como um centro de capacitação de agentes de segurança, promovendo a cooperação dos estados parte no sentido de realizarem, mediante solicitação dos estados signatários, cursos, cooperação técnica e encontros para dividirem experiências e boas práticas.⁶⁸ Para financiar essas atividades e o funcionamento regular do centro de compartilhamento de informações, o ReCAAP prevê a criação de um fundo gerido pelo Conselho e que tem como principais fontes de recursos, o estado anfitrião, que é Cingapura; as contribuições voluntárias dos estados-parte e as contribuições voluntárias de organizações internacionais, tais como a IMO e o IMB.⁶⁹

gional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP). Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/pdfs/kyotei_s.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

67 ReCAAP, art. 9º. JAPAN. Ministry of Foreign Affairs. Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP). Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/pdfs/kyotei_s.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

68 ReCAAP, art. 14. JAPAN. Ministry of Foreign Affairs. Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP). Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/pdfs/kyotei_s.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

69 ReCAAP, art. 6º. JAPAN. Ministry of Foreign Affairs. Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP). Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/pdfs/kyotei_s.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

4.3 Uma estratégia para o Golfo da Guiné

No Golfo da Guiné, o roubo armado contra navios ocorre como uma forma de obter recursos para financiar a pirataria contra grandes navios tanque que navegam em águas internacionais, transportando o petróleo extraído da região. Assim, pequenos grupos se valem de embarcações rápidas de menor porte para abordarem e assaltarem navios fundeados ou que estão se dirigindo a um dos portos do Golfo. Dessa forma, abordam os navios alvo e, usando extrema violência, saqueiam tudo que podem transportar, desde objetos pessoais da tripulação até cargas de menor volume. Com o lucro obtido pelo roubo, os grupos criminosos conseguem adquirir embarcações maiores e mais bem equipadas, o que acaba lhes permitindo atuar na pirataria, isto é, distante da costa.⁷⁰

As recentes descobertas de grandes jazidas de petróleo e o interesse dos países ocidentais despertado por essas jazidas deram notoriedade ao problema de segurança marítima vivido na região.⁷¹ Suas causas são baseadas em grande pobreza da população; atuação de grupos de conotação política em atividades ilícitas; baixa capacidade de governar dos líderes estatais, inclusive com grande incidência de casos de corrupção dos agentes públicos responsáveis por coibir os ilícitos no mar; e elevados índices de degradação ambiental causados pela atividade petrolífera e pela pesca ilegal, privando assim as comunidades pesqueiras locais de obterem seu sustento.⁷²

Além dos problemas citados, os estados costeiros afetados ainda convivem com a falta de recursos financeiros, materiais e humanos para patrulharem suas águas jurisdicionais e empreenderem efetiva repressão

70 INTERNATIONAL CRISIS GROUP. The Gulf of Guinea: the new danger zone. Africa Report, Nairobi, n. 195, 12 Dec. 2012. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/195-the-gulf-of-guinea-the-new-danger-zone-english.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015. p. 10-11.

71 INTERNATIONAL CRISIS GROUP. The Gulf of Guinea: the new danger zone. Africa Report, Nairobi, n. 195, 12 Dec. 2012. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/195-the-gulf-of-guinea-the-new-danger-zone-english.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015. p. i.

72 INTERNATIONAL CRISIS GROUP. The Gulf of Guinea: the new danger zone. Africa Report, Nairobi, n. 195, 12 Dec. 2012. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/195-the-gulf-of-guinea-the-new-danger-zone-english.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015. p. 3-8.

ao roubo armado contra navios na região.⁷³ Isto tem apontado para a necessidade de se pensar em solução baseada na cooperação regional com financiamento internacional. Dessa forma, as possíveis soluções para a crise de segurança no Golfo da Guiné têm sido vislumbradas por meio do incremento da cooperação entre a IMO e os blocos regionais da União Africana, isto é, a Comunidade Econômica dos estados da África Central (Economic Community of Central Africa States - ECCAS) e a Comunidade Econômica dos Estados Africanos do Oeste (Economic Community of West African States - ECOWAS).⁷⁴

Sob a coordenação da IMO e adotando o modelo proposto pelo ReCAAP, foi empreendido, em 2013, um esforço diplomático conjunto que envolveu, além da própria IMO, a ECCAS, a ECOWAS, a Organização Marítima para o Oeste e Centro da África (Maritime Organization for West and Central Africa - MOWCA), e a Comissão para o Golfo da Guiné (CGG). Por meio da mobilização de seus respectivos estados membros, esses blocos regionais uniram forças para a elaboração e implementação de instrumento multilateral que, uma vez ratificados, vinculariam a atuação dos estados signatários na definição e repressão ao roubo armado contra navios naquela região. Esse instrumento foi denominado como “Código de Conduta Relativo à Repressão da Pirataria, Roubo Armado contra Navios e Atividades Marítimas Ilícitas no Oeste e Centro da África”, que será referido apenas como Código da Guiné ou somente Código.

O formato adotado pelo Código da Guiné é bem similar ao que havia sido adotado no ReCAAP. O Código também prevê a constituição de um centro de compartilhamento de informações e da dotação desse centro com agentes responsáveis enviados pelos estados parte.⁷⁵ Uma diferença no Código da Guiné é a adoção de

uma definição mais elaborada de roubo armado contra navios. Em que pese a essência ser a mesma da definição adotada no ReCAAP, que serviu de modelo para esta, a definição de roubo armado contra navios consagrada pela Resolução A.1025(26) da Assembleia Geral da IMO é repetida no Código da Guiné.⁷⁶

Como estratégia de combate aos ilícitos no mar, o Código da Guiné prevê a ampliação do escopo que havia sido adotado no ReCAAP, uma vez que visa atender às especificidades das causas do roubo armado na região. Assim, amplia seus objetivos para além da repressão à pirataria e ao roubo armado contra navios, incluindo também a repressão a toda forma de crime organizado transnacional no mar, ao terrorismo marítimo, à pesca ilegal e a qualquer outra atividade ilícita no mar.⁷⁷ Para tal, prevê expressamente que os estados membros desenvolvam e implementem políticas nacionais apropriadas para a salvaguarda do comércio marítimo contra todas as formas de ato ilícito e criem uma legislação nacional que contribua para a efetividade dessa política naquilo que diz respeito tanto à segurança de navios e portos, quanto em relação à efetiva proteção ao meio ambiente.⁷⁸

Sempre tendo como base o respeito à soberania dos estados parte, o Código da Guiné também prevê a intensificação da patrulha marítima no mar territorial desses Estados, sendo esse esforço de responsabilidade do estado costeiro e conduzido sob a autoridade soberana

imo.org/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/code_of_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

76 Código da Guiné, art. 1º, §4º. INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery Against Ships, and Illicit Maritime Activity in West and Central Africa. 2013. Disponível em: <http://www.imo.org/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/code_of_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

77 Código da Guiné, art. 2º, §1º. INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery Against Ships, and Illicit Maritime Activity in West and Central Africa. 2013. Disponível em: <http://www.imo.org/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/code_of_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

78 Código da Guiné, art. 4º. INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery Against Ships, and Illicit Maritime Activity in West and Central Africa. 2013. Disponível em: <http://www.imo.org/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/code_of_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

73 INTERNATIONAL CRISIS GROUP. The Gulf of Guinea: the new danger zone. Africa Report, Nairobi, n. 195, 12 Dec. 2012. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/195-the-gulf-of-guinea-the-new-danger-zone-english.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015. p. 4-5.

74 INTERNATIONAL CRISIS GROUP. The Gulf of Guinea: the new danger zone. Africa Report, Nairobi, n. 195, 12 Dec. 2012. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/195-the-gulf-of-guinea-the-new-danger-zone-english.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015. p. i-ii.

75 Código da Guiné, art. 11. INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery Against Ships, and Illicit Maritime Activity in West and Central Africa. 2013. Disponível em: <http://www.imo.org/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/code_of_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

dele.⁷⁹ Para dotar essas patrulhas marítimas de maior efetividade e prover agilidade ao processo de abordagem e detenção de navios e criminosos, o Código adota a figura do Oficial estrangeiro embarcado. Levando em conta que em muitos estados parte as marinhas e os órgãos de segurança no mar não possuem meios materiais para patrulharem suas próprias águas jurisdicionais, o Código prevê que essa patrulha poderá ser realizada por meio de navios de outros estados parte que, para não ferirem a soberania do estado costeiro ou do estado de bandeira, devem embarcar Oficiais destes, de modo a que se incumbam de autorizar a entrada em seu mar territorial, no caso de Oficial pertencente ao estado costeiro, ou autorizar a abordagem de navios sob determinada bandeira, no caso de esta ser da mesma nacionalidade que o Oficial embarcado. Esses Oficiais também devem assessorar na adoção das medidas legais cabíveis no caso de constatação de algum ilícito em suas respectivas jurisdições.⁸⁰

Os códigos celebrados sob a coordenação da IMO representam um considerável avanço na repressão ao roubo armado contra navios. O fato de esses importantes instrumentos multilaterais serem elaborados com a participação direta dos estados afetados, incentivando a cooperação regional, por meio dos seus respectivos blocos econômicos, e mantendo o respeito à soberania dos seus membros, eliminou o problema da adesão a esses tratados, dotando-os de um elevado grau de legitimidade. Apesar do aumento na aceitação, a eficácia desses instrumentos ainda carece de uma postura mais decisiva no que diz respeito ao financiamento das atividades pactuadas, principalmente no que diz respeito ao Código da Guiné.

Havendo identificado esse problema e carecendo de fontes de recursos disponíveis, a IMO elaborou, em 2014, a estratégia conhecida como “Implementação das

Medidas de Segurança Marítima Sustentáveis no Oeste e Centro da África” (tradução nossa)⁸¹. Com esse documento, a IMO tenta incentivar a solução dos problemas de escassez de recursos, buscando soluções dentro das próprias organizações regionais. Por meio de uma abordagem totalmente regional, a IMO convoca os estados membros do Golfo da Guiné afetados pelo roubo armado contra navios para se mobilizarem dentro daquilo que a Organização chama de “treinamento regional baseado no desenvolvimento de África para África” (tradução nossa)⁸². Assim, incentiva a realização de parcerias entre os estados da região, de modo a incrementar o compartilhamento de soluções regionais, construir uma relação de confiança entre os estados e nutrir uma cooperação transfronteiriça nos assuntos relevantes.

Para atingir seus objetivos, a estratégia da IMO investe sua expertise na organização de exercícios de segurança marítima conhecidos como *table top* exercises. Esses exercícios são conduzidos pela própria IMO nos estados costeiros afetados e fazem parte da adoção de uma nova filosofia da Organização conhecida como “puxar ao invés de empurrar” (tradução nossa)⁸³. Dentro dessa filosofia, pretende-se oferecer assistência técnica aos estados membros incapazes de criarem as competências necessárias por meios próprios, bem como criar nesses estados a mentalidade de que a segurança marítima pode propiciar-lhes um maior aproveitamento dos recursos naturais existentes em suas respectivas zonas econômicas exclusivas, provendo assim os recursos financeiros de que necessitam. Além de tentar incrementar parcerias regionais para o aprimoramento da segurança marítima no Golfo da Guiné, a IMO tam-

79 Código da Guiné, art. 4º, §3º e §4º. INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery Against Ships, and Illicit Maritime Activity in West and Central Africa. 2013. Disponível em: <http://www.imo.org/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/code_of_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

80 Código da Guiné, art. 9º, §5º. INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery Against Ships, and Illicit Maritime Activity in West and Central Africa. 2013. Disponível em: <http://www.imo.org/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/code_of_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

81 INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery Against Ships, and Illicit Maritime Activity in West and Central Africa. 2013. Disponível em: <http://www.imo.org/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/code_of_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

82 “Regional training based on Africa-to-Africa development”. INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery Against Ships, and Illicit Maritime Activity in West and Central Africa. 2013. Disponível em: <http://www.imo.org/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/code_of_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015. p. 5-6.

83 “Creating pull of instead of push”. INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery Against Ships, and Illicit Maritime Activity in West and Central Africa. 2013. Disponível em: <http://www.imo.org/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/code_of_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015. p. 5.

bém tem buscado estabelecer parcerias com outras organizações do sistema ONU, tal como o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), e os escritórios regionais da ONU na África Central (UNOCA) e na África do Oeste (UNOWA)⁸⁴. Dessa forma, a IMO demonstra haver adotado definitivamente uma abordagem eminentemente regional no trato das questões afetas à repressão ao roubo armado contra navios.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a elaboração da CNUDM, a IMO ficou incumbida, como organização internacional competente, de diversas atribuições inerentes à repressão de ilícitos no mar. Para assumir o papel conferido pela Convenção de Montego Bay e contar com o amplo reconhecimento da comunidade internacional, a Organização necessitou promover uma série de alterações institucionais, tal como uma maior democratização na composição de seus órgãos deliberativos, principalmente do Conselho e do Comitê de Segurança Marítima. Também foi necessário alterar a própria designação da instituição, uma vez que a IMCO apresentava o rótulo de uma instituição apenas consultiva e limitada pela posição de alguns governos, não uma organização mundialmente aceita e com capacidade de participar ativamente dos debates relacionados à normatização do uso do mar pelo direito internacional. Dessa forma, a Organização passou a ser internacional e deixou de ser apenas consultiva; amplia a participação de estados em desenvolvimento nos seus órgãos deliberativos e, como consequência, adquire o reconhecimento da comunidade internacional como uma instituição dotada de legitimidade suficiente para o exercício das tarefas que a CNUDM lhe atribuiu.

A IMO vem atuando desde a sua criação, em 1948, na elaboração de normas internacionais que visam ao aprimoramento da segurança da navegação. Foi o sequestro do Achille Lauro, em 1985, que levou a IMO a

decidir que não bastava zelar por uma navegação segura, mas que também deveria servir de fórum para a elaboração de normas e procedimentos voltados à proteção de navios, de instalações portuárias e de tripulantes e passageiros contra os atos ilícitos passíveis de ocorrerem no mar.

Entre os diversos atos ilícitos praticados no mar, a pirataria e o roubo armado contra navios apresentam-se como atividades análogas que exigem uma compreensão de seus elementos definidores, de modo a possibilitar uma abordagem correta na repressão a ambos. Enquanto a pirataria tem sua previsão normativa no art. 101 da CNUDM, o roubo armado contra navios carecia de qualquer tratado de abrangência internacional, com força vinculante, que possibilitasse nortear a atuação dos estados costeiros afetados. Nesse aspecto, a IMO vem estimulando a adoção dos códigos de conduta regionais como forma de suprir essa deficiência e coordenar os esforços no combate ao roubo armado contra navios.

Em virtude do fato desse ilícito conceitualmente ocorrer em águas jurisdicionais dos estados membros, a IMO vem buscando estabelecer uma cooperação pautada no respeito à soberania dos estados afetados e levando em consideração as causas específicas de cada região que servem como fatores incentivadores para o roubo armado contra navios. Para tal, busca estabelecer parcerias com blocos de cooperação regional e com escritórios e representações locais da ONU. Com uma abordagem mais regional do que global, a IMO vem obtendo importantes avanços para a repressão ao roubo armado contra navios, principalmente no que diz respeito ao incentivo à cooperação entre os estados costeiros afetados.

Por meio da coordenação dos esforços na elaboração e implementação dos códigos de conduta, a IMO vem buscando repetir a estratégia que deu certo no ReCAAP. Utilizando-se dos três pilares básicos que caracterizam os códigos de conduta, a IMO tem conseguido criar uma mentalidade de prevenção ao roubo armado contra navios e tem contribuído para diminuir o tempo de resposta às solicitações de auxílio dos tripulantes ameaçados. O primeiro desses pilares diz respeito à criação de centros de compartilhamento de informações. Esses centros servem como verdadeiros núcleos de comando e controle, onde a presença de representantes dos estados costeiros afetados contribui para uma agilização

84 INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery Against Ships, and Illicit Maritime Activity in West and Central Africa. 2013. Disponível em: <http://www.imo.org/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/code_of_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015. p. 7.

na disseminação de alertas e no envio e recebimento de pedidos de cooperação. O segundo pilar diz respeito à elaboração de uma legislação no âmbito interno dos estados costeiros afetados, baseada principalmente no conceito de roubo armado adotado no respectivo código de conduta, desse modo, há a criminalização do roubo armado contra navios e torna-se possível processar e julgar os grupos e pessoas detidos na prática desse ilícito. O terceiro e último pilar dessa estratégia característica dos códigos de conduta consiste no auxílio aos estados costeiros afetados na capacitação de pessoal qualificado e na aquisição dos meios materiais necessários à repressão aos ilícitos no mar.

Não há dúvidas de que as mudanças na composição dos órgãos deliberativos da Organização, juntamente com a mudança de nomenclatura que a permitiu ser reconhecida como parte do sistema ONU, fez com que a IMO aumentasse em muito o grau de legitimidade de suas resoluções. Porém, no que diz respeito à eficácia destas, ainda há uma grande dificuldade por parte da Organização em implementar os acordos realizados. É no terceiro pilar de sua estratégia de abordagem à repressão ao roubo armado que ela tem encontrado mais dificuldade. A IMO, por meio da cooperação regional, vem tentando buscar soluções alternativas para financiar as atividades que permitem criar capacidades e adquirir meios materiais na repressão ao roubo armado contra navios.

Para amenizar a carência de financiamento por parte dos estados desenvolvidos, a IMO vem implementando, mais notadamente no Golfo da Guiné, uma estratégia de incentivo ao desenvolvimento por meios próprios das capacidades necessárias. Utilizando-se dos exercícios conhecidos como *table top*, a IMO busca, dentro de uma mesma região, facilitar o entrosamento dos estados costeiros que são afetados pelos ilícitos no mar. Dessa forma, os estados dividem experiências, responsabilidades e, principalmente, custos. Com base na filosofia do “puxar ao invés de empurrar”, a IMO tem procurado incentivar soluções locais que permitam driblar a falta de recursos humanos, materiais e financeiros, além de desenvolver a mentalidade de que, priorizando a segurança marítima, os estados costeiros afetados poderão obter os recursos de que necessitam por meio da exploração de suas zonas econômicas exclusivas.

Apesar de ser um fenômeno de causas eminentemente regionais, os efeitos do roubo armado contra

navios afetam a navegação internacional total. Os prejuízos com os roubos de carga e de navios faz com que os seguros aumentem e encareçam o frete; além disso, os necessários desvios de rota para evitar as áreas mais afetadas geram um custo maior e, conseqüentemente, tornam o transporte marítimo mais caro e menos competitivo. Também há de se notar a questão de maior importância: a perda de vidas humanas, vítimas dos ataques dos grupos que praticam esse tipo de ilícito. Todos esses problemas afetam os proprietários de navios, não apenas os estados costeiros. Assim, é interessante também para os membros do “clube” que os estados afetados engajem decididamente na repressão ao roubo armado em suas respectivas águas jurisdicionais. Com isso, seria de se esperar que todas as categorias de estados membros da IMO buscassem uma solução negociada regionalmente e financiada por aqueles que têm maior poder econômico, porém, tal financiamento não tem ocorrido.

Os estados grandes proprietários de navios ainda percebem o terrorismo como uma ameaça maior que o roubo armado, apesar de este ser muito mais frequente que aquele. Talvez isso se deva ao impacto psicológico que o terrorismo causa na opinião pública e do qual o roubo armado contra navios ainda carece. Assim, até hoje, os acordos internacionais relacionados com a segurança no mar, elaborados no âmbito da IMO, dizem respeito ou à segurança da navegação ou ao terrorismo, deixando o roubo armado contra navios e os estados costeiros afetados por esse ilícito relegados a um segundo plano de debates, principalmente quando o tema em pauta consiste na elaboração de normas vinculantes e a distribuição de recursos financeiros. Dessa forma, não há dúvidas de que a solução só poderia ser tentada com base em uma abordagem regional, incentivando o empenho de quem sofre com as causas do problema; ao invés de uma solução global, com o empenho, também, de quem sofre as conseqüências, tal como ocorre com os temas de interesse dos estados desenvolvidos e que têm contado com a cooperação de grande parte da comunidade internacional.

REFERÊNCIAS

ABHYANKAR, Jayant. The Phantom Vessel Phenomenon: an update. In: MEJIA, Maximo Quibranza; XU, Jingjing (Ed.). Coastal zone piracy and other unlawful

- acts at sea: a selection of papers and presentations from the international symposium on the new regime for the suppression of unlawful acts at sea, 21-23 november 2005 and the international symposium on coastal zone piracy, 13-15 november 2006. Malmö: WMU, 2007. p. 150-156.
- BALKIN, Rosalie. The International Maritime Organization and maritime security. *Tulane Maritime Law Journal*, New Orleans, v. 30, n. 1/2, p. 1-34, winter/summer, 2006.
- BEIRÃO, André Panno. “Segurança no mar”: que segurança? In: BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Org.). *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014. p. 127-166.
- BLANCO-BAZÁN, Agustín. IMO: historical highlights in the life of a un agency. *Journal of the History of International Law*, Leiden, v. 6, n. 2, p. 259-283, July/Dec. 2006.
- BRASIL. Decreto n. 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.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2015.
- BRASIL. Decreto n. 6.136, de 26 de junho de 2007. Promulga a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e o Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, ambos de 10 de março de 1988, com reservas ao item 2 do artigo 6o, ao artigo 8o e ao item 1 do artigo 16 da Convenção, bem como ao item 2 do artigo 3o do Protocolo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6136.htm>. Acesso em: 23 jun. 2015.
- BULKELEY, Jennifer C. Regional cooperation on maritime piracy: a prelude to greater multilateralism in Asia? *Journal of Public and International Affairs*, Princeton, v. 14, p. 20-39, Spring, 2003. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2003/2.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2015.
- CHALK, Peter. The maritime dimension of international security: terrorism, piracy, and challenges for the United States. Santa Monica: RAND Corporation, 2008. (Project Air Force).
- COMMERCIAL CRIME SERVICES. IMB Piracy Reporting Centre. 2014. Disponível em: <<https://icc-ccs.org/piracy-reporting-centre>>. Acesso em: 23 jun. 2015.
- ESTEVES NETO, Ernesto Gomes. Organizações Internacionais e o direito do mar. In: MENEZES, Wagner (Org.). *Direito do mar: desafios e perspectivas*. Belo Horizonte: Arraes, 2015. p. 69-87.
- GENEVA ACADEMY OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN. Counterpiracy under International Law. Genève: Université de Genève, 2012. (Academy Briefing, n. 1) Disponível em: <<http://www.geneva-academy.ch/docs/academyLecture/Counterpiracy.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. The Gulf of Guinea: the new danger zone. *Africa Report*, Nairobi, n. 195, 12 Dec. 2012. Disponível em: <[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/195-the-gulf-of-guinea-the-new-danger-zone-english.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/africa/central-africa/195-the-gulf-of-guinea-the-new-danger-zone-english.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2015.
- INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Code of Conduct Concerning the Repression of Piracy, Armed Robbery Against Ships, and Illicit Maritime Activity in West and Central Africa. 2013. Disponível em: <http://www.imo.org/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/code_of_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.
- INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. International Maritime Organization (IMO) Strategy for Implementing Sustainable Maritime Security Measures in West and Central Africa. Jan. 2014. Disponível em: <<http://www.imo.org/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/IMO%20WCA%20strategy%20January%202014.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2015.
- INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Resolution A. 545(13), 17 November 1983. Measures to Prevent Acts of Piracy and Armed Robbery Against. Disponível em: <[http://www.imo.org/blast/blast-DataHelper.asp?data_id=22356&filename=A545\(13\).pdf](http://www.imo.org/blast/blast-DataHelper.asp?data_id=22356&filename=A545(13).pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2015.
- INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Resolution A.1025(26), 02 December 2009. Code of practice for the investigation of crimes of piracy and armed robbery against ships. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pi>

racyArmedRobbery/Guidance/Documents/A.1025.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2015.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Resolution A.584(14), 20 November 1985. Measures to prevent unlawful acts which threaten the safety of ships and the security of their passengers and crews. Disponível em: <[http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=22374&filename=A584\(14\).pdf](http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=22374&filename=A584(14).pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2015.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Resolution A.924(22), 20 November 2001. Review of measures and procedures to prevent acts of terrorism which threaten the security of passengers and crews and the safety of ships. Disponível em: <[http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=24550&filename=A924\(22\).pdf](http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=24550&filename=A924(22).pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2015.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. Structure of IMO. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/About/Pages/Structure.aspx>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

JAPAN. Ministry of Foreign Affairs. Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP). Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/pdfs/kyotei_s.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

KARIM, Md. Saiful. Implementation of the MARPOL convention in developing countries. *Nordic Journal of International Law*, Leiden, v. 79, n. 2, p. 303-337, 2010. Disponível em: <<http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/157181010x12668401899110>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

KRASKA, James. Contemporary maritime piracy: in-

ternational law, strategy, and diplomacy at sea. Santa Barbara: Praeger, 2011.

MEJIA JR, Maximo Q. Developing the concept of a security culture on board ships. In: MEJIA, Maximo Quibranza; XU, Jingjing (Ed.) *Coastal zone piracy and other unlawful acts at sea: a selection of papers and presentations from the international symposium on the new regime for the suppression of unlawful acts at sea, 21-23 november 2005 and the international symposium on coastal zone piracy, 13-15 november 2006*. Malmö: WMU, 2007. p. 157-169.

MEJIA JR, Maximo Q.; MUKHERJEE, P. K. The SUA Convention 2005: a critical evaluation of its effectiveness in suppressing maritime criminal acts. *The Journal of International Maritime Law*, Witney, v. 12, n. 3, p. 170-191, 2006. Disponível em: <<http://www.lawtext.com/lawtextweb/default.jsp?PageID=2>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

PEÑA, Félix. Direito e instituições no Mercosul: um balanço de conquistas e insuficiências. In: AMBOS, Kai; PEREIRA, Ana Cristina P. (Org.). *Mercosul e União Europeia: perspectivas da integração regional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 91-106.

PORTO, Manuel. Processos de integração econômica: perspectivas para o Mercosul e para a União Europeia. In: AMBOS, Kai; PEREIRA, Ana Cristina P. (Org.). *Mercosul e União Europeia: perspectivas da integração regional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 107-126.

TREVES, Tullio. Piracy, law of the sea, and use of force: developments off the coast of Somalia. *The European Journal of International Law*, Oxford, v. 20, n. 2, p. 399-414, Apr. 2009. Disponível em: <<http://ejil.oxfordjournals.org/content/20/2/399.full.pdf+html>>. Acesso em 18 out. 2010.