

Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica

CADERNOS NAVAIS
Nº 41 – Abril – Junho de 2012

O COMBATE À PIRATARIA MARITÍMA

Vice-almirante Alexandre Daniel Cunha Reis Rodrigues

Edições Culturais da Marinha
LISBOA

O AUTOR

O Vice-almirante Reis Rodrigues, como oficial subalterno, serviu no Destacamento n.º 7 de Fuzileiros Especiais (em comissão na Guiné) e comandou o patrulha Cunene em Angola no período 1969/1971.

Posteriormente, comandou a fragata Roberto Ivens num período de atribuição à Força Naval Permanente do Atlântico (STANAVFORLANT) da NATO, de que mais tarde foi Chefe do Estado-Maior internacional e Comandante.

Em terra, chefiou a Divisão de Operações do Estado-Maior do então Comando Naval do Continente e serviu durante cinco anos no Estado-Maior da Armada, primeiro como Chefe da Divisão de Operações e mais tarde como Chefe da Divisão de Planeamento.

Como oficial-general, foi Superintendente dos Serviços de Material da Armada, Comandante Naval, Comandante do Quartel-General da NATO em Oeiras e comandante da EUROMARFOR. Concluiu a sua carreira na Marinha como Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada.

Foi vice-presidente da Comissão de Relações Internacionais da Sociedade de Geografia de Lisboa (2003/2007), e da *Atlantic Treaty Association*, (2003/2006).

Tem proferido conferências e escrito sobre assuntos de defesa em diversos jornais e revistas da especialidade. Publicou os livros *Nos Meandros da Política de Defesa* (2002), *Defesa e Relações Internacionais* (2004) e *Junho de 1998 - Bissau em Chamas* (coautor) (2007). É membro do Conselho Consultivo de várias revistas e institutos e fundador e coordenador do jornal on-line "Defesa e Relações Internacionais".

Presentemente, na situação de Reforma, é vice-presidente da Comissão Portuguesa do Atlântico.

O Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE), foi criado pelo Despacho número 2/07, de 29 de Janeiro, do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), sucedendo ao Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia, então com sete anos de existência.

Ao GERE, situado na directa dependência do Almirante CEMA, incumbe, duma forma geral, a elaboração e divulgação de estudos sobre assuntos estratégicos de interesse geral e em especial para a Marinha. No âmbito das suas competências específicas, o GERE promove a publicação de matérias que tenham analogia com a sua actividade, através das colecções dos *Cadernos Navais*, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

TÍTULO:

O COMBATE À PIRATARIA MARÍTIMA

COLECÇÃO:

Cadernos Navais

NÚMERO/ANO:

41/ Abril-Junho 2012

EDIÇÃO:

Comissão Cultural da Marinha

Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE)

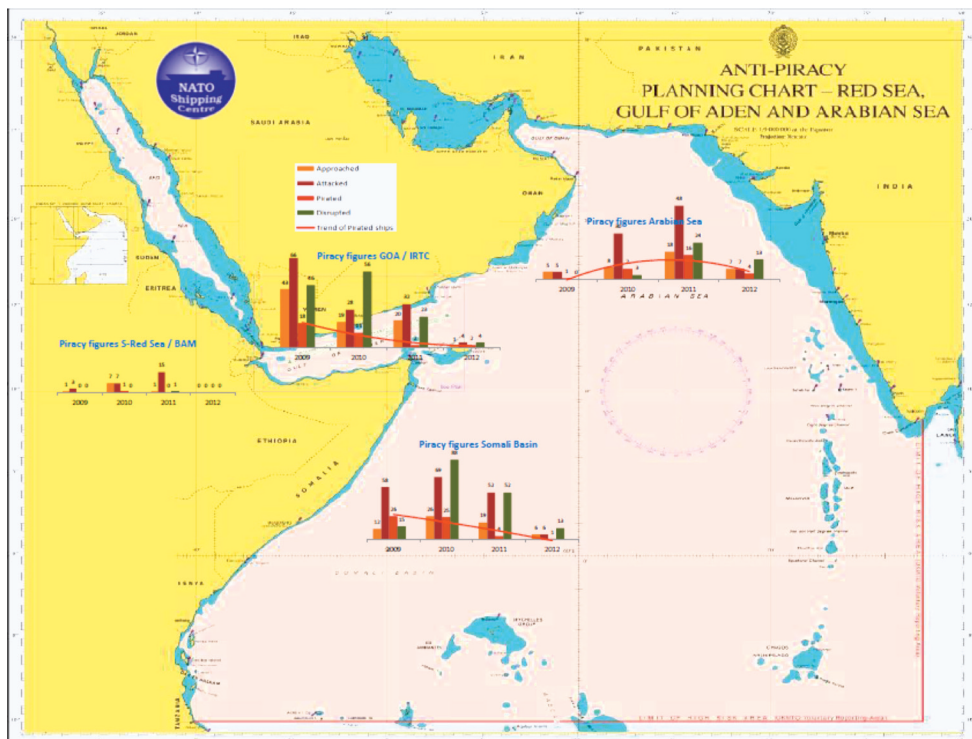
ISBN 978-989-8159-51-9

Depósito Legal n.º 183 119/02

EXECUÇÃO GRÁFICA: António Coelho Dias, S. A.; Tiragem: 500 exemplares

ÍNDICE

Índice	3
Mapa: Mar Vermelho, Golfo de Áden e Mar Árábico	5
Introdução	7
Breve análise da evolução da pirataria	8
De que depende o futuro da pirataria. O controlo do mar	16
O caso da Somália	20
A situação interna	20
Como estão organizados os piratas na Somália	26
Os Países da região	29
A dimensão do problema. Estatísticas	31
Algumas considerações de ordem operacional	34
Objetivos. Uma estratégia para o futuro	34
O dispositivo aeronaval na área	35
Breve comparação com a Operação " <i>Sharp Guard</i> "	37
A postura militar	40
Formas de reduzir as vulnerabilidades dos navios mercantes	45
Escolha de rotas alternativas afastadas das zonas de perigo	46
O pagamento de resgates	46
Medidas de proteção	51
Equipas de segurança	51
Medidas de incapacitação	54
A questão da detenção e julgamento de suspeitos	54
Intervir em terra	59
Regresso ao passado? A privatização do combate à pirataria	62
Síntese conclusiva	64
Anexo: Definição de pirataria	67
Agradecimento	69



O combate à pirataria marítima

Introdução¹

Há muita perplexidade, frustração, surpresa e até indignação à volta do recrudescimento da pirataria marítima proveniente da Somália e que hoje se alarga ao Golfo de Áden, Mar Árábico e vastas zonas do Índico, a distâncias de mais de 1000 milhas da costa.²

A perplexidade e a frustração existem sobretudo à volta da incapacidade de resolver, de uma vez por todas, essa ameaça, não obstante o poderoso dispositivo de navios de guerra e de aviação de patrulha marítima montado na região, para tentar responder a uma situação que é origem de crescentes preocupações internacionais. Spyros Polemis, presidente do *International Chamber of Shipping*, que representa 75% desta indústria, referindo-se à impotência da comunidade internacional em combater o crescendo de pirataria no Golfo de Áden e Índico, exprime-se do seguinte modo: «*It is extraordinary that governments today seem less able to protect shipping than they were almost 200 years ago*».³

A surpresa tem várias vertentes: a ousadia dos piratas em irem até tão longe e em não se intimidarem com a presença próxima de navios de guerra; a forma hábil como utilizam meios muito rudimentares para assaltar os navios e a capacidade de organização que têm demonstrado na manutenção dos navios apresados e respetivas tripulações como reféns, nas subseqüentes negociações para o seu resgate e na montagem de um eficaz serviço de informações que, tanto quanto se sabe, inclui “antenas” em vários portos de onde poderão sair futuras presas.

A indignação tem um motivo principal: a falta de vontade internacional para reunir as condições que seriam necessárias para erradicar definitivamente o fenómeno, intervindo em terra e criando um sistema que ponha fim à

¹ Este texto foi desenvolvido a partir de uma primeira palestra apresentada num seminário organizado pelo IESM, a 10/11 de março de 2010, sobre pirataria marítima (“Pirataria marítima na era da Globalização: suas implicações na segurança internacional”) e de uma segunda conferência, esta num outro formato, feita no Instituto D. João de Castro, a 9 de dezembro (“A pirataria marítima: envolventes e cenários”). A primeira encontra-se publicada no Boletim do mesmo Instituto, nº 10; Maio 2011, sob o título “Pirataria marítima”, a segunda faz parte da revista “Roteiros”, nova série 2010/14, Boletim do Instituto D. João de Castro.

² Fernández, Marcelino González, capitán de navio (R) (2009), “*De la Piratería Moderna y el empleo de la Fuerza. Pensamientos en vos alta*”, Suplemento da Revista General de Marina, novembro.

³ Citado por Charles Marts em “*Piracy Ransoms, Conflicting Perspectives*”, “One Earth Future Foundation Working Paper.”.

impunidade com que os crimes de pirataria continuam a ser cometidos. Alguns também se têm indignado com a condescendência com que, regra geral, os piratas são tratados. Outros interrogam-se sobre o sentido da continuação da ajuda alimentar que a Somália continua a receber, através do *World Food Programme*, a qual, aliás, exige a escolta dos navios que a fazem chegar à Somália, quando, em contrapartida, pouco ou nada é feito pelos responsáveis em terra para pôr termo ao problema.

Tentarei mostrar, ao longo deste texto, as origens desta situação e esclarecer aspetos que não têm sido geralmente tão explicados quanto seria desejável. Em qualquer caso – devo clarificar – só usei “fontes abertas”. Onde aplicável, procurarei também identificar o que seria desejável fazer no futuro mas, como se compreenderá, não entrarei nos meandros das questões legais que rodeiam este assunto, tanto mais porque as interpretações variam muito e não existe um claro consenso.

O assunto interessa a Portugal, que, perante o agravamento da situação, rapidamente respondeu às solicitações da NATO e da União Europeia com um empenhamento prolongado de meios navais e aéreos, por mais de que uma vez em funções de responsabilidade de comando das forças navais multinacionais deslocadas para a área. Foi o caso do então contra-almirante Pereira da Cunha que, como comandante da *Standing NATO Maritime Group 1 (SNMG 1)*, esteve na área entre 24 de março e 28 de julho de 2009 (embarcado no NRP “Corte Real”, Operação “*Allied Protector*”) e entre nove de novembro de 2009 e 25 de janeiro de 2010 (embarcado no NRP “Álvares Cabral”, Operação “*Ocean Shield*”) e do comodoro Alberto Silvestre Correia, na qualidade de comandante da EUNAVFOR, entre 13 de abril e 13 de agosto de 2011 (embarcado no NRP “Vasco da Gama”, Operação “*Atalanta*”).⁴

Breve análise da evolução da pirataria

Não é provável que a situação na zona da Somália e a da pirataria em geral em todo o mundo possam ser resolvidas definitivamente algum dia. Nunca foi possível erradicar totalmente até ao momento. O seu combate não tem mais

⁴ Para além destas missões, Portugal teve meios navais e aéreos atribuídos em mais duas ocasiões: 1. Meios navais: o NRP “D. Francisco de Almeida” entre um de Setembro e 30 de Outubro de 2011 (SNMG 1) e o NRP “Corte Real” entre 26 de Março e 21 de Maio de 2011 (EUNAVFOR). No total das intervenções, nesta data (Junho de 2012), a atividade desenvolvida pode resumir-se do seguinte modo: 35 missões de reconhecimento (11 de helicóptero); 14 escoltas a navios; nove ataques a navios mercantes, evitados ou abortados; 24 vistorias de embarcações suspeitas; 27 piratas detidos para confiscação de armas e outro material usado nos assaltos. (dados facultados pelo Estado Maior da Armada a pedido do autor). Meios aéreos: um avião de patrulha marítima P3P, por dois períodos de dois meses cada um, uma vez atribuído à NATO, outro atribuído à União Europeia.

hipóteses de ser ganho do que a guerra contra as drogas, contra o terror, ou contra o crime organizado. É mais um dos tipos de luta que não se combate com uma estratégia puramente militar. Do emprego de meios militares, tal como hoje é possível concebê-lo, não se pode esperar mais, na melhor das perspectivas, de que contenha a situação enquanto não se chega ao fundo da questão.

Contrariamente ao que, geralmente, a opinião pública tende a pensar, não é apenas um problema de segurança marítima nem muito menos um problema para que existe uma solução única. A sua natureza, nos aspetos essenciais, tem-se mantido mas há características que têm mudado ao longo do tempo. Chegou a ter uma determinada legitimidade condicional, que lhe era concedida pelas concessões de “*privateering*” e pela atribuição de “cartas de corso” (“*lettres of marque and reprisal*”) que davam automaticamente a esses navios o estatuto de navio de guerra auxiliar, portanto, regido pelas leis da guerra. Hoje tem interações regionais e globais como nunca teve. Tem ligações de importância variável, conforme a região do mundo de que estivermos a falar, com o terrorismo e uma associação, estreita nalguns casos, com organizações de crime organizado. A sua intensidade e localização têm variado ao longo do tempo, normalmente em função da procura das zonas mais propícias à atuação dos piratas e de lucro mais atrativo.

Nem sequer é um problema novo; a pirataria existe desde que há comércio por via marítima. Já era uma grande preocupação no século 16. Nos séculos 17 e 18 era um fenómeno quase global e especialmente florescente no Atlântico, no Mediterrâneo, Índico e na chamada Ásia Marítima, região também conhecida pela Rota Marítima da Seda, estendendo-se desde o Mar Vermelho, pelo Golfo Pérsico, Mar Árábico e Golfo de Bengala, através do estreito de Malaca, até ao sul e mesmo leste do mar da China. Teve uma época de ouro entre 1650 e 1720.

Para se ter uma ideia do ambiente que então se vivia no início do século 18, o relato de um passageiro de um navio da carreira da Índia, um coronel do Exército britânico, é revelador:⁵

«From the moment of loosing sigh of the Lizzard (the southernmost post in England) till the day of casting anchor in the port of destination on East India the ship was never safe of attack, with the chance of slavery or a cruel death to crew and passengers in case of capture.» «There was no peace on the ocean. The sea was a vast No Man's domain, where every man might take his prey».

De facto, mesmo por essa altura, continuava a não haver paz no mar. Este era um domínio sem lei onde os navios mercantes tinham que andar armados para se poderem defender. Particularmente gravosa era a situação criada pela pirataria sancionada pelos estados, conhecida por “*privateering*”, “guerra de corso”, a que já me referi anteriormente.

⁵ *Pirates, Then and Now*, Max Boot, *Foreign Affairs*, July/August 2009.

Recordo a título de exemplo, duas situações que tiveram então um grande e prolongado impacto. Argel, no princípio do século 16, dispunha de uma esquadra de mais de 100 navios com milhares de homens empenhados nessa atividade.⁶ Nas Caraíbas, talvez a zona a que mais nos habituamos a associar o fenómeno, no princípio do século 18, a atividade de pirataria era repartida entre 25 a 30 navios, empregando cerca de 2400 homens.

Os EUA, no princípio da independência,⁷ quando tinham apenas uma marinha costeira, gastavam um sexto do orçamento federal, um milhão de dólares em bens e dinheiro, para ter garantida a passagem segura dos seus navios mercantes no Mediterrâneo, com base num acordo assinado em 1795. Esta situação só se começou a alterar quando o Presidente Thomas Jefferson, cansado do crescendo de exigências dos piratas, se decidiu a seguir o caminho que alguns gostariam de ver adotado agora em relação à Somália: intervir pela força, sem mais contemplações. Jefferson, à semelhança de George Washington, pensava que não havia outra solução senão usar a força (*«nothing will stop the internal increase of demands from these pirates but the presence of an armed force»*).

Da sua decisão resultaram quatro anos de uma violenta campanha naval, com ações no mar e em terra, incluindo a batalha de Derne, em Trípoli, a primeira ação de projeção do poder naval americano em solo estrangeiro, cuja memória ficou gravada no hino do *US Marine Corps*: *«From the Halls of Montezuma to the shores of Tripoli»*⁸. Ainda foi necessário o envio de uma segunda força em 1815 para conseguir que os Estados da zona concordassem, finalmente, em parar de atacar os navios americanos e de exigir o pagamento de um tributo⁹. Inglaterra, França e Holanda tinham passado por um percurso semelhante no século anterior.

Dois razões principais explicam porque esta situação se manteve durante um período tão alargado e a um nível de intensidade tão alto.

Em primeiro lugar, porque algumas potências da época, designadamente a França e Inglaterra, olhavam para a pirataria sob perspetivas diferentes, consoante o alvo: como uma contrariedade, se os seus navios eram atacados, ou

⁶ *«With such a formidable force at its disposal, Algiers was able to hold 30000 Christians captives (including, at one point, the Spanish novelist Miguel de Cervantes)»*, in *«Pirates, then and now»*, by Max Boot, *«Foreign Affairs»*, Jul/Aug 2009.

⁷ *«Not long after achieving independence, the United States faced its first foreign threat: pirates off the coast of Africa seizing American merchant ships. As Michael Oren recounts in Power, Faith and Fantasy, his sweeping history of America's involvement in the Middle East, American vessels were abducted beginning in 1784, their crews enslaved and held for ransom»*, in *«The Pirates of Somali»*, 3 march 2011.

⁸ Barnett, Roger W. (2009), *«Navy Strategic Culture»*, Naval Institute Press.

⁹ Existe uma curiosa coincidência entre esta campanha da Marinha americana e a que está, presentemente, a levar a cabo para o combate à pirataria proveniente da Somália. O navio de guerra americano que, em 2009, acabou por conseguir salvar o capitão do MV *«Maersk Alabama»* (Captain Richard Phillips), refém dos piratas, tinha o nome de USS *«Bainbridge»*, em memória do comandante do USS *«Philadelphia»*, navio tomado pelos piratas no Século XIX, no Mediterrâneo.

como uma tática potencialmente útil aos seus propósitos, quando os alvos eram navios de outros países. Nesta segunda perspectiva, a pirataria era considerada como uma “*profession of praise*”.

Em segundo lugar, porque os meios que as marinhas tinham então disponíveis eram inicialmente em número relativamente reduzido e tinham outras prioridades; a *Royal Navy* quase inexistente no princípio do século 17, tinha 124 navios em 1718¹⁰ mas apenas 24 (3500 efetivos) estavam dedicados ao policiamento do mar em alguns pontos estratégicos.

Foi apenas quando o comércio por via marítima se tornou a fonte primária da riqueza do Império Britânico que começou a mudar a atitude dos Estados, passando a considerar-se a pirataria e o *privateering* como atividades não aceitáveis. Data de 1698 a primeira lei britânica contra a pirataria. Recuperado o conceito que caracterizava os piratas como “inimigos comuns da humanidade” (“*hostis humanis generis*”), os Estados começaram a assumir-se com o direito de os capturar e executar sumariamente sob a «doutrina de jurisdição universal para os crimes contra a humanidade».¹¹ No auge da pirataria, como lembra Serra Brandão, «aceitava-se um processo sumário e o captor não era obrigado a trazer o pirata para julgamento em terra, podendo executá-lo»¹².

Quando em 1982 foi finalmente aprovada a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar não se deu suficiente atenção à questão da pirataria porque se tinha interiorizado que o tempo desse fenómeno pertencia ao passado e como tal já não fazia parte das preocupações. Admitia-se que se voltasse a ser problema seria facilmente resolvido com o maior número de meios disponíveis. No total dos 320 artigos da Convenção apenas sete foram dedicados à pirataria e mesmo esses foram adotados tal como tinham sido previstos na Convenção do Alto Mar de 1958, onde aliás apareceu pela primeira vez a definição de pirataria (ver Anexo A), circunscrevendo-a ao alto mar.

Contrariamente ao que então se imaginava, a pirataria não era apenas uma curiosidade histórica que animava histórias que faziam as delícias da nossa juventude. Sempre existiu, embora com intensidade e forma variáveis, adaptando-se às novas condições do tráfico marítimo e ao contexto de segurança em evolução.

¹⁰ A França tinha 80, Espanha 25, EUA 17. Um século depois, a Inglaterra tinha 214 navios, em “*Pirates, then and now*”, by Max Boot, “*Foreign Affairs*, Jul/Aug 2009.

¹¹ “*In order to speed up prosecutions, in 1700 Parliament set up Vice-Admiralty courts that could convene abroad to try pirates. These courts were composed of seven “commissioners” who were drawn from the ranks of naval officers and colonial officials rather from ordinary judges or jurors. Defendants were not given any legal representation. The historian Markus Rediker estimates that between 1716 and 1726 – the so called golden age of piracy – 400 to 600 Anglo-American pirates were executed under the terms of this system, or at least ten percent of all the pirates active at the time*” “*Pirates, then and now*”, by Max Boot, “*Foreign Affairs*, Jul/Aug 2009.

¹² Brandão, Eduardo Serra, “Afinal o que é a pirataria?”, 17 fevereiro 2010, “*Jornal Defesa e Relações Internacionais*”.

As suas áreas de atuação têm-se deslocado em função da mudança da localização dos centros de poder económico e da necessidade de apoios em terra. Desvaneceu-se das Caraíbas no século 19, tornou-se mais importante no Pacífico no século 20; agora concentra-se no Índico, o que reflete o crescimento das economias asiáticas, a importância das linhas de navegação do tráfego petrolífero e, sobretudo, a existência de Estados incapazes de negarem aos piratas o "santuário" de que precisam. Não está, no entanto, restrita a essa área.

Na África Ocidental, em especial no golfo da Guiné, tem tido um crescimento consistente¹³, mas com uma caracterização diferente, talvez mais preocupante porque, aparentemente, está mais ligada a terrorismo. É o caso da Nigéria, onde tem uma conotação política que não existe noutros sítios, nomeadamente uma ligação com o Movimento de Emancipação do Níger. Quando inclui raptos, visa obter concessões políticas e não resgates, como acontece na pirataria proveniente da Somália. O seu objetivo é infundir terror, pelo que usa, geralmente, maior violência; os ataques acabam, frequentemente, com mortos e feridos. As plataformas de exploração de petróleo também são alvos frequentemente escolhidos.

Aliás, o problema na África subsariana é mais geral; inclui para além da pirataria, o tráfico de drogas (cocaína proveniente da América do Sul e heroína do sul da Ásia), pesca ilegal, insegurança e desvios de produção nas plataformas petrolíferas (cuja segurança, está, geralmente entregue a companhias de segurança privadas). Os líderes africanos, mais tarde ou mais cedo, vão ter que, finalmente, começar a preocupar-se com as suas políticas para o mar, designadamente nos aspetos de segurança.¹⁴

No sudeste asiático, a pirataria é considerada um problema endémico por razões económicas, sociológicas e políticas. Tem contornos específicos, em parte ditados por uma geografia que facilita e protege a atuação dos piratas. Aí, ao contrário do que acontece na Somália, os piratas não têm necessidade de se aventurar em campanhas oceânicas, a muitas centenas de milhas da costa. Os navios são apresados para vender a carga e depois são pintados com outras cores e outro nome, recebem uma nova bandeira e passam a fazer comércio ilegal. Envolve, geralmente, grande violência e é onde a ligação com terrorismo é mais patente.

Globalmente, o *International Maritime Board*¹⁵ que faz um registo dos incidentes desde 1991¹⁶ reportou uma média de cerca de 100 (entre tentados

¹³ Em 2011, foram reportados 61 incidentes. Em 2008 - 50, em 2009 - 56, em 2010 - 47.

¹⁴ Baker, Michael Lyon, (2011), "Swapping Pirates for Commerce, an African Maritime Growth Initiative", *Naval War College Review*, winter 2011 issue.

¹⁵ Organização estabelecida em 1981 como parte da *International Chamber of Commerce* para lidar com crimes marítimos, fraude e más práticas.

¹⁶ Calcula-se que o número de ocorrências reportadas seja apenas 30 a 50 % do total verificado.

e consumados) por ano até 1994 e depois um crescimento em espiral que em 2000 atingiu 469 ocorrências, pico depois repetido em 2003, ano em que os piratas causaram 23 mortes entre tripulantes dos navios apresados. A partir desse ano a média baixou de novo (cerca de 352 incidentes em média entre 2003 e 2008) mas, a partir de 2007¹⁷, teve um crescimento exponencial nas costas da Somália e no Golfo de Aden, região onde passou a ocorrer a maioria de apreensões de navios mercantes, incluindo superpetroleiros e navios similares.

Não é, no entanto, na dimensão numérica do fenômeno que reside a sua importância estratégica. O que trouxe a pirataria para o centro das preocupações dos governos, dos principais responsáveis pela segurança marítima, dos estrategos e de diversos acadêmicos é a sua tendência de concentração na proximidade de rotas de navegação vitais para o comércio mundial e o crescendo de ousadia e de utilização de violência que as mais recentes ações revelam, não obstante a presença próxima de navios de guerra. Particularmente gravosa é a hipótese de possíveis ligações com o terrorismo marítimo, não obstante as diferentes motivações.

Tirando a exceção da Nigéria, a pirataria visa apenas ganhos materiais; não tem motivações políticas embora esteja intimamente ligada às condições sociais e políticas do país de onde provém e à forma como o respectivo Estado exerce a sua autoridade.

No caso do terrorismo marítimo, hoje considerado como uma das mais difíceis ameaças com que as marinhas se passarão a confrontar futuramente, os objetivos são políticos, religiosos ou ideológicos. Os atentados ocorridos no dealbar do século XXI dão uma perspectiva muito sombria sobre os enormes riscos à segurança marítima proveniente desta ameaça.¹⁸ Recordo, entre outros, os seguintes casos: janeiro de 2000, a tentativa falhada de lançamento de uma embarcação carregada de explosivos contra um navio de guerra americano (USS "Sulivan"), no Iêmen; Outubro de 2000, o mesmo tipo de ação, mas agora bem-sucedida, contra o USS "Cole" (17 marinheiros mortos e 37 feridos); 6 de outubro de 2002, o ataque ao petroleiro francês "Lindburg", enquanto fundeado a cinco milhas ao largo do porto de Mine al Dhabah, no Iêmen, causando três mortos (um tripulante e dois terroristas), ferindo quatro pessoas, provocando danos consideráveis no navio e 50000 toneladas de combustível a

¹⁷ Em 2008, 42 ataques na Somália num total mundial de 48; em 2009, 45 e 47 respectivamente.

¹⁸ "Policymakers have become increasingly concerned in recent years about the possibility of future maritime attacks. Although the historical occurrence of such attacks has been limited, concerns have nevertheless been galvanized by recognition that maritime vessels and facilities may (in some respects) be particularly vulnerable to terrorism. In addition, some plausible maritime attacks could have very significant consequences, in the form of mass casualties, severe property damage, and attendant disruption of commerce" in "Maritime terrorism – Risk and Liability", Report from "The center fo Terrorism Risk Management Policy", Rand Corporation (2006).

poluir a zona; fevereiro de 2004, a explosão de um "ferry" ("Super Ferry 14", um transporte "roll on - roll off") nas Filipinas (mais de cem mortos); abril de 2004, três embarcações carregadas de explosivos atacam o terminal petrolífero "Iraqi Khawar al Amaya", matando três marinheiros do navio USS "Fireholt", da Guarda Costeira dos EUA; 2004, ataque suicida no porto israelita de Ashdod (terroristas infiltrados num contentor).

Embora, de momento, o consenso aponte para considerar que a pirataria se compara e associa melhor com o crime organizado do que com o terrorismo, existem indícios de que esteja a financiar o último. É muito possível que as organizações terroristas estejam a ver na pirataria uma possibilidade de tornar as dificuldades de financiamento que enfrentam devido à pressão que a comunidade internacional tem feito para cortar, a quem apoia a sua atividade, o acesso a fontes de financiamento externo.¹⁹ Em fevereiro de 2011, segundo a imprensa internacional, os piratas somalis, na sequência da detenção de alguns dos seus líderes pelas milícias da al Shabaab, ter-se-ão comprometido a dar 20% do montante dos resgates conseguidos por troca com a sua libertação²⁰

Esta ligação varia de importância de região para região. Como já atrás se disse, o sudeste da Ásia é a região do mundo onde se acumulam mais evidências dessa associação: existe um número significativo de organizações terroristas que usam o domínio marítimo, pelo menos, para fins logísticos.²¹ Entre elas está seguramente a al Qaeda; Abdul Raheem an-Nashiri, conhecido por "Prince of the Sea", funcionou como uma espécie de chefe das operações navais, tornando claro que a organização sempre considerou o ambiente marítimo como um vetor importante da sua estratégia.²²

Dizem os especialistas, que depois do primeiro grande ataque ter vindo por uma via de comunicação aérea (11 de Setembro) e os segundos por vias de comunicação terrestre (Metro de Londres e Estação Central de comboios em Madrid), existe uma grande probabilidade de que o próximo venha por mar. Se será assim ou não ninguém sabe ao certo. O que se tem verificado é que os terroristas procuram sempre o alvo mais fácil e se possível o mais inesperado. De facto, o transporte marítimo, como o menos regulado entre todos os meios

¹⁹ «There are as yet unproven assertions that al Shabaab is offering attractive cooperation agreements to pirates, meaning that piracy could at some stage fund regional instability and terror», "Treasure Mapped: Using Satellites Images to tract the development Effect of Somali Piracy", by Anja Shortland., Jan 2012.

²⁰ "The Somali Pirate Threat isn't going away", "The Huffington Post", 22 february 2011.

²¹ As mais referidas são: "Aher Sayyaf Group" das Filipinas, responsável pelo ataque ao "Super Ferry 14"; "Free Aceh Movement", "Jemaah Islamiych" referida como autora de tentativas de ataques a navios de guerra americanos, "Moro Islamic Liberation Front", em "The threat of maritime terrorism in the malacca Straits" (2007) by Catherine Zara Raymond.

²² Gerard Graham, "Piracy in Maritime Asia" in "Piracy in the age of global terrorism" (2007), edited by Peter Lehr.

de transporte global e o que tem menos acompanhado a adoção de medidas de segurança, pode tornar-se o alvo ou instrumento mais fácil para uma organização terrorista montar um golpe espetacular, com muitas vítimas e grave perturbação do comércio internacional.²³ James Kurt²⁴ resume esta realidade do seguinte modo: «*We normally do not think of terrorist and insurgent operations as a maritime activity. However, if one first conceives of guerrilla tactics and then of their transfer to a maritime setting, they will appear as an already-familiar phenomenon*».

Na sequência do 11 de setembro e fazendo a transposição do mesmo tipo de ameaça para o ambiente marítimo, existem quatro tipos de possíveis situações que são motivo de grande preocupação: a. A explosão de um transporte de gás líquido numa zona de concentração de navios; b. O bloqueio de um porto ou de um estreito por afundamento ou encalhe de um grande navio; c. O incêndio de um petroleiro dentro de um porto; d. Um ataque biológico, químico ou nuclear, com dispositivos introduzidos num contentor; e. Infiltração de terroristas, por aproveitamento do menor controlo na fronteira marítima.

Nesta última possibilidade, o ataque terrorista levado a cabo em 2008 (26/28 novembro) a Mumbai (Índia), a quinta mais populosa cidade do mundo (19 milhões) foi mais uma evidência da interligação estreita que existe entre segurança em terra e segurança no mar. Neste caso, ao contrário do que sucede com a pirataria, foi a permissividade da situação de segurança no mar que permitiu o grave atentado em terra (166 mortos e 304 feridos). A acção incluiu, a 22 de fevereiro, a prévia captura de um arrastão indiano ("al Husaini"), a partir do cargueiro paquistanês (MV "Kuber") em que grupo viajou do Paquistão até entrar em águas territoriais indianas. O uso de um navio indiano facilitou a subsequente entrada do grupo no porto de Mumbai sem levantar suspeitas. Foi do arrastão que o grupo de dez piratas partiu para terra em botes de borracha, dividindo-se em cinco grupos de dois elementos cada, cada um com o seu próprio objetivo²⁵.

Os locais mais vulneráveis para ações de terrorismo marítimo são as aproximações a portos e os chamados "calcanhares de Aquiles" da segurança da navegação mundial, os estreitos e canais de passagem obrigatórias (por exemplo, os canais do Suez e Panamá e os estreitos de Malaca, Bab-el-Mandeb, Gibraltar, etc.).

²³ «Some security analysts have warned that with the hardening of land and aviation targets, the threat of maritime terrorism is likely to shift to maritime targets, particular commercial ship-ping».

²⁴ Kurt, James, (2010), "The new maritime strategy: confronting peer competitors, rogue states and transnational insurgents" *Orbis*, Fall 2017

²⁵ "Atentados em Bombaim. Lições s retirar do novo *modus operandi* jihadista", de José Vale Faria, em "Jornal Defesa e Relações Internacionais".

Um incidente que causou então grande alarme ocorreu em 2003, ao largo de Sumatra, quando um grupo de dez piratas tomou de assalto o navio de transporte de gás liquefeito (MV “*Dewi Madrim*”) e, durante algum tempo, antes de consumir o rapto do capitão e o seu primeiro-oficial (ambos desaparecidos), procurou familiarizar-se com a condução e manobra do navio. Segundo a avaliação então feita pela agência “*Aegis Defence Services*” (“*Aegis Terrorism Report 2003*”) presumiu-se que estivessem a aproveitar a oportunidade de aprendizagem de governo de um navio, na linha do que fizeram os terroristas do 11 de setembro, para provocarem um acidente. Embora não se tenha confirmado existir uma associação destes piratas com atividades terroristas, a plausibilidade da possibilidade é por demais evidente.

Mais recentemente, o caso da captura em setembro de 2008 do cargueiro ucraniano “*Faina*” com material de guerra incluindo 30 blindados pesados T-72 e, em Novembro, a apreensão do “*Sirius Star*”, um petroleiro saudita da Aranco, de 330 metros de comprimento, com uma carga equivalente ao consumo de petróleo em Portugal durante seis dias e meio (segundo a imprensa da altura), mostraram bem as dimensões do impacto económico e de segurança que o problema pode passar a ter a curto prazo.

Há vários tipos de impactos, sobre os quais é preciso prestar atenção. O de natureza económica é, de momento, o principal. Pode envolver atrasos na entrega das cargas, por vezes a sua perda, maiores prémios de seguros, encargos com medidas de proteção dos navios, etc. Continuando a crescer, pode originar uma situação insustentável de insegurança nas rotas de navegação,²⁶ por onde passa mais de 90% do volume mundial total de trocas comerciais, cruciais para a sustentação da base económica e de segurança a que a generalidade dos países aspira. Ou seja, pode afetar a continuação do processo de globalização, de que o mar é geralmente considerado o principal facilitador, e em que a grande maioria dos países aposta para a sua prosperidade. Pode atingir a segurança de pessoas, incluindo mortos, feridos, desaparecimentos e manutenção em cativo, etc. e criar riscos de natureza ambiental (encalhes, incêndios, etc.) e de natureza sociopolítica, fomentando redes de corrupção, fragilização da autoridade dos Estados, etc.

De que depende a evolução da pirataria no mundo. O controlo do mar

Como poderá esta situação evoluir no futuro depende de várias circunstâncias, no contexto do atual processo de globalização e do reconhecimento de que o seu progresso está sujeito à manutenção de um ambiente seguro para as trocas comerciais por via marítima. Depende também

²⁶ Golfo de Aden, 22000 navios por ano, 8% do comércio mundial e 12% do petróleo.

da forma como cada estado, individualmente considerado, encarar o desafio de exercer a jurisdição que lhes compete nos espaços marítimos sob sua responsabilidade à luz do Direito Internacional, tendo em vista garantir a manutenção da ordem e estabilidade, objetivo que, presentemente, muitos estão a falhar, umas vezes por falta de recursos, noutras por falta de vontade. Finalmente, depende ainda, em parte importante, de como conseguirmos lidar com o problema da dimensão extremamente vasta e em grande parte não regulada nem vigiada do alto mar, o que, perante as novas ameaças, tornou o seu controlo uma tarefa permanente de tempo de paz e radicalmente diferente da que era requerida na Guerra Fria.

Nesse período, o seu objetivo principal tinha uma natureza essencialmente militar e, no caso das marinhas ocidentais, tinha como alvo principal a Marinha Soviética. Era dele que dependia a capacidade de reabastecimento e de reforço da Europa e era para o acautelar que as marinhas se equipavam e treinavam quase exclusivamente.

Hoje, enquanto os riscos e ameaças com uma natureza de agressão militar proveniente de uma origem soberana claramente identificada forem mais reduzidos – pelo menos na nossa área de interesse direto – o controlo do mar tem que se concentrar, nas ameaças transnacionais e não estatais (terrorismo, pirataria, crime organizado, tráfico ilegal de bens, pessoas, armas, drogas, etc.), que estão a pôr em causa a segurança do transporte marítimo e a manutenção da ordem no mar.²⁷

Precisa, por isso, de ser encarado sob uma perspetiva diferente e sobretudo mais abrangente do que a que se tinha na Guerra Fria. Obriga a ter mais presente o conceito de que «as marinhas existem também para proteger interesses económicos e defender o sistema em que esses interesses operam».²⁸ Dantes o seu foco dirigia-se quase exclusivamente às forças de eventuais oponentes; hoje, centra-se sobretudo em espaços, num ambiente mais complexo e especialmente ambíguo, exigindo um esquema de vigilância que detete oportunamente, nas áreas sob risco, quaisquer desvios de comportamento que possam indiciar a tentativa de ações ilegais ou práticas criminosas. Podem ser basicamente de dois tipos: as que ameaçam a passagem livre e segura da navegação (terrorismo e pirataria) e as que usam o mar para fins ilícitos (tráfico de drogas, armas, pessoas e bens, emigração ilegal, poluição, etc.).

²⁷ «This is a world which picks out continents, trade routes and capital flows but ignores nations. It depends on sea-based trade which is expected to double or triple over the next twenty years. But the system, however sophisticated, has always been vulnerable, especially now, with the "just enough, just in time" policy. Modern industries plot the passage of containers in quarters of an hour», Geoffrey Till, "Maritime Strategy in a globalizing world», *Orbis*, Fall 2007.

²⁸ Kaplan, Robert D., "Indian Ocean: Centre Stage for the Twenty-first Century", *Foreign Affairs*, Mar/Apr 2009.

O primeiro objetivo a atingir, que alguns designam de “dupla negação” – “negar” a capacidade de “negar” o uso livre dos mares - é clássico na sua essência mas tem que ser concretizado num contexto de ameaça assimétrica, que facilmente desafia o potencial militar dos meios envolvidos e habilidosamente se aproveita do “nevoeiro” em que está envolto o quadro legal de atuação presentemente permitido pelo Direito Internacional.

No caso particular da situação criada pela pirataria proveniente da Somália, os dois requisitos militares principais situam-se na área da informação e de intervenção rápida, tendo em conta que um ataque se pode processar num curto espaço de menos de meia hora. Requer-se a observação dos seguintes três requisitos: 1. Capacidade de manutenção de um panorama atualizado da situação numa muito alargada área, pressupondo a ligação de todos os navios numa rede de partilha, em tempo real (*online*) de dados; 2. Cobertura aérea de reconhecimento a longa distância; 3. Disponibilidade de helicópteros para intervenção rápida e alargamento da área próxima de vigilância.

O conceito estratégico da NATO, aprovado em novembro de 2010, em Lisboa, destaca a importância da segurança marítima lembrando como «todos os países têm cada vez mais de confiar nas linhas de comunicações vitais e no transporte e rotas de trânsito de que estão dependentes o comércio internacional, a segurança energética e a prosperidade». É a visão do mar como espaço de desenvolvimento económico que é preciso proteger de ameaças que possam pôr em causa a passagem livre e segura dos navios, que possam comprometer o normal fluxo de fontes energéticas e outras trocas comerciais e a exploração dos seus recursos.²⁹

Ao contrário do que pode parecer à primeira vista, estas alterações na forma de encarar o controlo do mar não dizem apenas respeito ao emprego de meios e à forma de atuar; são também matéria de planeamento de forças porque implicam ajustar o dispositivo³⁰, principalmente em termos quantitativos, a uma proliferação de ameaças que, embora de reduzida importância militar, podem ter repercussões económico-financeiras graves para todo o mundo. “Quantidade” é o que deve prevalecer em operações de segurança marítima, num contexto de ameaças assimétricas, que, normalmente, não permitem explorar todas as dimensões e potencial dos modernos navios de guerra.

²⁹ «Protecting those areas of the globe that are beyond immediate sovereign control is necessary for the stable functioning of the global economy and security in every region of the world», in “A common future? NATO and the protection of the Commons”, by Michael Horowitz, “The Chicago Council of Global Affairs”, Transatlantic Paper Series, nº3, Oct 2010.

³⁰ «Around the world, we are witnessing a slow shift from traditional “modern” preoccupations to less familiar “postmodern” ones. This is producing navies with different assumptions, sets of missions and acquisition programmes», *Maritime Strategy in a Globalized World*, Geoffrey Till, Orbis, Fall 2007.

Nesta mudança de postura, o fim da ameaça que a Marinha Soviética então representava e que era a essência do esforço naval do Ocidente na Guerra Fria, ajudou a fazer os ajustamentos necessários; permitiu pôr fim à relutância que as marinhas então tinham em se desviar das suas tarefas primárias de defesa e passar a ocupar-se mais da segurança do mar. O que não ajudou, no entanto, foi a redução de dimensão por que quase todas as marinhas passaram, à exceção das marinhas dos países emergentes, destacadamente as da China, a Índia e o Brasil, todas com importantes programas de reequipamento e de modernização em curso. As ocidentais, em particular, parecem ter ficado confiantes com a manutenção da marinha americana como a única de dimensão global e reduziram os seus investimentos em conformidade. No entanto, a Marinha americana dos 600 navios do tempo de Reagan transformou-se numa Marinha de 283 navios, reduzindo drasticamente as possibilidades de manter uma presença consistente em todos os pontos críticos.

É sob esta circunstância que aparece a iniciativa americana, conhecida vulgarmente por "*a thousand ships navy*"³¹, a procurar congregar a cooperação de todas as marinhas na segurança no mar, para proteger interesses económicos e defender o sistema em que funciona o mercado global, através do seu policiamento. O objetivo é ajudar os países que não tenham organização nem meios para exercer as suas responsabilidades nas áreas marítimas sob sua jurisdição, sob a ideia de que garantir o trânsito seguro e livre das trocas comerciais por via marítima é do interesse de todos.

Sabemos que este objetivo está hoje facilitado pelo reconhecimento consensual de que a estabilidade económica e o comércio mundial estão dependentes da segurança do tráfego marítimo, ou seja, de medidas concretas que reduzam as suas vulnerabilidades³². No entanto, as perspetivas de sucesso em garantir essa segurança dependem de vontades e capacidades que podem variar muito.

Resultaram bem no âmbito do controlo do estreito de Malaca³³, por entendimento expresso entre as Marinhas de Guerra da Indonésia³⁴, Malásia e Singapura, como desfecho de um processo que, no entanto, originalmente previa outra solução. Estava-se em Março de 2004, altura em que o

³¹ "*Global Maritime Partnership Initiative*" lançada pelo Almirante Mullen, enquanto Chefe das Operações Navais dos EUA.

³² «*The absence of a global threat from any particular state, and the interest of many nations in maritime security and economic stability, increases the opportunity for sharing burdens and operating in collaboration. Economic security and maritime security require international cooperation and the maintenance of international law, Timothy D. Hoyt, "The United States and Maritime Strategy: a Parochial view from the U. S. Naval War College", Orbis, fall 2007.*

³³ Por onde passa 30% do comércio mundial, 2/3 do transporte marítimo de gás liquefeito e 50% do transporte de petróleo. São cerca de 200 navios por dia, 63000 por ano.

³⁴ Que os EUA ajudaram com o fornecimento de 15 patrulhas rápidas.

Almirante Farg, USPACCOM (comandante conjunto das Forças Armadas americanas para o Pacífico) defendia, junto do Congresso, uma nova iniciativa para a segurança da zona do Estreito de Malaca, que incluiria o emprego de tropas de operações especiais em embarcações de alta velocidade (*"Regional Maritime Security Initiative"*). Muito embora Singapura tivesse dado sinais de apoiar, a Indonésia e Malásia, opuseram-se sob o argumento de que esse assunto era responsabilidade dos estados costeiros da região e não dos EUA. Com Singapura a acabar por concordar, em julho de 2004, começa um ciclo de patrulhas conjuntas organizadas pelos três países, o que, no ano seguinte, evoluiu para incluir também o emprego de aviões de patrulha marítima (Operação *"Eyes in the Sky"*).

Tirando este caso, não existem mais exemplos positivos que se possam apontar. Não tem havido progresso entre a Índia e Paquistão, o que seria essencial para o controlo de uma área também muito crítica, porque os dois países vivem uma espécie de Guerra Fria. Em África, também continua a faltar reconhecimento, por parte dos principais líderes, de que a segurança marítima requer uma prioridade de atenção que não pode continuar a faltar. Entre os vizinhos da Somália, não obstante a sua disponibilidade para colaborar praticamente na solução do problema, como se referirá mais tarde, não é realista esperar que, mesmo a médio prazo, estejam em condições de tomar conta, em suas próprias mãos, da situação.

Com as proporções crescentes que as ameaças à segurança no mar têm tomado ultimamente, este assunto exige novas iniciativas e uma outra dinâmica internacional, incluindo programas de ajuda e de promoção de um maior esforço de responsabilização regional de cada Estado na manutenção da lei e ordem nas áreas sob sua jurisdição. Há campanhas de sensibilização que importaria lançar nas áreas menos organizadas neste âmbito e que poderão ser mais facilmente levadas a cabo pelos países que detenham aí um relacionamento mais fácil. Pode ser, por exemplo, o caso de Portugal em relação a África.

O caso da Somália

A situação interna

«A Somália é um paradoxo político – unificada à superfície, mas venenosamente dividida por baixo. É uma das mais homogêneas nações-Estado do mundo, onde a quase totalidade dos seus 9 a 10 milhões de pessoas falam a mesma língua (somali), partilham a mesma religião (Islão sunita), a mesma cultura e a mesma etnicidade. Mas, na Somália, tudo gira à volta dos clãs. Os somalis dividem-se num espantoso número de clãs, sub-clãs e sub-sub-clãs, e por aí fora, com lealdades movediças e históricas complicadas que outros povos têm dificuldade em compreender»³⁵

³⁵ Gettleman, Jeffrey, (2009), "O lugar mais perigoso do mundo", em *"Foreign Policy"* (Edição FP Portugal), nº 9, Abril/Maio 2009.

«Situada no cruzamento de influências entre a África negra e o mundo muçulmano, possui um carácter que se pode denominar árabe por via da religião e dos laços culturais e comerciais, mas ligado a África pela história colonial e certas características económicas (pastorícia e agricultura de subsistência)»³⁶.

Vive uma situação de anarquia generalizada e guerra praticamente desde 1991, altura da queda do regime de Siad Barre. Ocupa, pelo quinto ano consecutivo, o primeiro lugar da lista de “estados falhados”, elaborada, anualmente, pelo “*Fund for Peace*” e publicada pela revista “*Foreign Policy*”. Os aspetos aonde pontua mais negativamente são os seguintes:

- Pobreza e declínio económico: estima-se que 30000 crianças, com menos de cinco anos, terão morrido num período de noventa dias de pico de fome, no último verão;
- Refugiados: A Somália é o país com a maior percentagem de deslocados; 16% da população, ou seja, 1,5 milhões;
- Serviços Públicos: Em 2012, apenas 7% da população tinha acesso adequado ao fornecimento de água;
- Legitimidade do Estado: Segundo a “*Transparency International*”, a Somália foi considerado o país mais corrupto do mundo;
- Direitos Humanos: estima-se que 98% das jovens continuem a ser sujeitas a mutilação genital;
- Forças de Segurança: O Departamento de Estado dos EUA classifica as forças de segurança como “geralmente ineficazes e corruptas”.

O que melhor descreve presentemente o país é o facto de ser constituído por uma amálgama de regiões quase independentes do Governo Federal de Transição na capital, protegido por umas reduzidas forças leais, com a ajuda de um contingente militar fornecido pela União Africana, mas incapaz de exercer qualquer tipo de controlo útil sobre a totalidade do território. Parte significativa do país, a quase metade sul, é controlada pela milícia islamita al Shabaab,³⁷ que se admite ter uma estreita ligação à al Qaeda³⁸.

Este grupo, opondo-se inicialmente ao Governo Federal de Transição, por ser apoiado pelo Ocidente, veio a tornar-se num movimento geral de insurreição, depois da invasão etíope que pôs termo ao curto período de seis meses

³⁶ “Somália: um quebra-cabeças para a construção de uma nova ordem mundial no século XXI (2010) Carlos Manuel Valentim, Jornal Defesa e Relações Internacionais 11de setembro de 2010.

³⁷ Os EUA passaram, recentemente, a incluir os membros mais importantes desta organização no programa “*Rewards for Justice*”, oferecendo sete milhões de dólares por informações sobre o paradeiro dos seus sete principais líderes (Agência Reuters, 6 junho de 2012)

³⁸ Costa, António Maria Costa (2010), “*The war on piracy must star on land*”, *International Herald Tribune*, 09 Jun 2010.

em que a *Islamic Courts Union* (ICU) esteve no poder, mas que, afinal, foi o único em que a Somália teve um governo funcional. Por algum tempo, antes da invasão, Washington ainda encorajou o Governo Federal de Transição a negociar com o grupo islamita, mas a partir do momento em que a Etiópia conseguiu demonstrar que era a al Qaeda que controlava a ICU, os EUA deram luz verde à pretensão etíope de invadir a Somália, ação concretizada em dezembro de 2006. O objetivo da Etiópia era pôr termo a uma situação considerada de risco para a sua própria segurança. Para os EUA, tratava-se de evitar que a Somália ficasse sob um regime de governação islâmica, então sinónimo de apoiante do terrorismo internacional.³⁹

Diz Bronwyn Bruton⁴⁰: *«Today, no one doubts that this was a tragic error. To defend the dysfunctional government, Ethiopian soldiers robbed, killed and raped with abandon. The perception that the United States had sided with Ethiopia and the African Union internationalized the conflict. Ultimately, it allowed Al Queda to gain a foothold in a country that American intelligence, in 2007, had declared to be "inoculated" against all kinds of foreign extremist movements».*

O fim do regime da ICU, que para os EUA se inseria na chamada "guerra ao terror", teve, ironicamente, o efeito adverso de facilitar o recrudescimento da pirataria, que a ICU proibia. Por outro lado, a invasão etíope que terminou em 2009, ainda mais agravou a hostilidade local à presença de tropas estrangeiras.

Vários observadores têm chamado a atenção para a inutilidade de dialogar com o Governo, geralmente, referido como uma farsa. Defendem, em alternativa, o estabelecimento de contactos, para ajuda direta, com a região autónoma de Puntelândia, fundada em 1998 como uma espécie de "santuário" tribal para as centenas de milhares do clã "Darod" que tentavam escapar aos massacres no sul, e com a Somalilândia, que declarou independência em Maio de 1991.

A Puntelândia, em especial, advoga, desde sempre uma política de não-negociação com os piratas que persegue, julga, condena, por vezes com sentenças de prisão perpétua, e mantém presos na única prisão da região (mais de cem em Janeiro de 2010).⁴¹ O seu Presidente, Abdirahman Mohamed Mohamud Farole, publicou recentemente um artigo no "Washington Post" a apelar à ajuda internacional, o que, de algum modo é um atestado da credibilidade que tem merecido a sua ação. De facto, a Puntelândia, ao contrário da maioria do território somali, tem beneficiado de um governo minimamente funcional que já conseguiu realizar, sem qualquer problema, três eleições presidenciais e tem colaborado com outras instituições no combate à pirataria. Em coordenação com o Governo

³⁹ Gettleman, Jeffrey (2009), "O lugar mais perigoso do mundo", revista *"Foreign Policy"*, ed. Portuguesa, abril/Maio.

⁴⁰ *Former International Fellow at the Council of Foreign Relations, in "In Somalia, talk to the enemy", International Herald Tribune, 26 Jul 2010.*

⁴¹ *Bahadur, Jay, "Fighting pirates in Puntland", International herald Tribune, 4 Jan 2010.*

Federal, criou uma Polícia Marítima ("*Puntland Maritime Police Force*") que regista, entre outros pontos positivos, a prisão de 11 piratas⁴² e a eliminação de alguns dos seus santuários.

No entanto, não faltam contradições nesta situação. A Puntelândia é também a região que mais tem beneficiado da pirataria, em termos de investimento e criação de emprego, graças aos proveitos auferidos através dos resgates. A sua capital, Garowe, duplicou de área, entre 2002 e 2009. Não se estranhará, portanto, que a determinação do Governo para combater o fenómeno possa não chegar para vencer a oposição do largo setor da população cujos interesses passaram a girar à volta de atividades suscitadas, direta ou indiretamente, pela pirataria.⁴³

Segundo estimativas das Nações Unidas, de, um total de cerca de dez milhões de habitantes, mais de 2,3 milhões vivem numa situação alimentar crítica, das quais 1,7 milhões no sul. O programa de ajuda alimentar em curso, "*World Food Programme*", procura mitigar a situação de cerca de 1.3 milhões em áreas onde se consegue ter acesso, em condições mínimas de segurança, designadamente, a Puntlândia, Somalilândia, Mogadíscio e alguma outras do centro do país.

No que respeita ao aproveitamento dos recursos do mar, depois de décadas de incapacidade de não permitir a pesca ilegal por grandes frotas de pesca estrangeiras e de combater a poluição, por falta de meios de fiscalização nas águas sob sua jurisdição, a Somália acabou por deixar a sua comunidade piscatória à mercê, por falta de alternativas de sustento, de um fácil recrutamento para a pirataria. Segundo a organização "*Ocean Training and Promotion*", entre 1991 e 1999, mais de 200 navios estrangeiros estiveram continuamente envolvidos em atividades ilegais de pesca nas costas da Somália.⁴⁴ Com a economia do país devastada por contínua instabilidade e tratando-se de um país com um produto interno bruto *per capita* de 600 dólares (o quinto mais baixo do mundo) compreende-se como a atração se tornou irresistível. Como se isso não bastasse, a acrescentar a todas estas dificuldades, em 26 de dezembro de 2009, vieram somar-se os efeitos desastrosos do maremoto que, para além da região de Aceh na Indonésia, devastou, também, vilas costeiras inteiras na Somália, provocando entre 40 e 50000 mortos.

⁴² Segundo um artigo publicado no "*site*" da EUNAVFOR ("*Somalia: al Shabaab in retreat*", *Strategy paper, Thursday, 31 May, 2012*) não é habitual ocorrerem estas prisões, muito embora a Puntlândia combata a pirataria. Neste caso, ficaram presos por estarem associados à morte de cinco polícias no ano anterior.

⁴³ Shortland, Anja and Stephen, David (2012) in "*Treasure Mapped: Using Satellite Imagery to track the Development Effect of Somali Piracy*", *Chattam House, African Programme Paper, jan 2012*.

⁴⁴ Lehr, Peter and Lebmam, Hendrick (2007) in "*Somalia – Pirate's New Paradise*", "*Violence at sea at an age of globalized terrorism*"

Obviamente, não é realista esperar que a tendência de recorrer à pirataria, como forma de subsistência, se inverta enquanto a situação de fundo não se alterar. Confirmando o que, entretanto, se tornou óbvio, dizia o almirante Mark P. Fitzgerald, USN (*NATO Allied Joint Task Force Commander, Naples*): «*Somali-based piracy will not go away until a government in Mogadishu is stable enough to confront the problem within its borders*». No entanto, o registo de anteriores intervenções externas que tentaram alterar a forma desastrosa como o país é governado não recomenda insistir nessa via. Por isso alguns defendem não arriscar mais do que promover o desenvolvimento sem cuidar de forçar influências sobre a governação, goste-se ou não da solução encontrada internamente⁴⁵.

É um problema que, no entanto, já não se restringe ao âmbito interno. Tem ramificações externas com ligações ao mundo do crime organizado, que estruturou uma sofisticada rede de apoios com todo o tipo de valências necessárias, no campo da recolha de informações em diversos portos para dar notícias de próximos possíveis alvos, modernos meios de comunicações e de localização, apoio logístico, quer para as atividades de assalto, quer para a manutenção dos navios apresados e respetivos reféns.

É neste contexto que a pirataria proveniente da Somália tem crescido ao ponto de constituir hoje uma preocupante ameaça ao trânsito livre e seguro da navegação no Golfo de Áden e no Índico. Internamente, é um problema multifacetado, com impactos significativos na economia da Somália, como fonte de criação de muitos empregos e de investimento, e na caracterização da sociedade, tendo agravado o fosso entre ricos e pobres e entre as comunidades costeiras e as áreas urbanas do interior. Estas últimas, como áreas de proveniência dos piratas, são as que mais têm beneficiado com o investimento proporcionado pelos resgates dos navios apresados.⁴⁶

A solução do problema, para além de ter que abranger motivações socioeconómicas dos piratas e das comunidades com quem eles partilham a sua riqueza⁴⁷, tem também que ser levada até onde se faz sentir a corrupção, até onde se concretizam os negócios e onde estão os principais investidores.

⁴⁵ «*African Union's mission to Somalia, so far has been as ineffective as previous international interventions*». «*In fact, the terrorist threat posed by Somalia has grown in proportion to the intrusiveness of international policies toward the country. Al Shabab metamorphosed from a fringe movement opposed to the foreign-backed TFG into a full-blown political insurgency only after the US-supported Ethiopian invasion*», «*In the Quicksands of Somalia, Where Doing Less Helps More*», by Bronwyn Bruton, Foreign Affairs, November/December 2009.

⁴⁶ «*Treasure Mapped: Using Satellite Imagery to Track the Development Effect of Somali Piracy*», Anja Shortland, jan 2012. Este estudo procura analisar o impacto da pirataria na economia da Somália e a forma como afeta cada região, o que está longe de ser uniforme.

⁴⁷ «*Contrary to arguments that most pirate money is laundered abroad, the research shows that this is not the case – much of it stays inland in Somalia. These results are in keeping with views in the wider literature on Somalia remittances and the strong culture of sharing (the attitude that no one individual should get rich, but everyone should get a share)*», *Ibidem*.

Naturalmente, trata-se de uma tarefa que não está ao alcance individual de qualquer das organizações internacionais empenhadas no combate à pirataria, seja a União Europeia ou a NATO, nem mesmo da União Africana a quem, através da AMISOM⁴⁸, caberia fazer regressar a normalidade ao país, mas que, afinal, mal consegue proteger o Presidente e as principais instituições na capital. Aliás, regra geral, a comunidade internacional não parece minimamente disposta a deixar-se envolver na solução dos problemas internos. Toda a gente se lembra do triste episódio "Black Hawk Down", em outubro de 1993, quando milícias somalis abateram dois helicópteros americanos, e mataram 18 soldados, cujos cadáveres foram passeados pelas ruas. Foi este episódio que levou os EUA a retirar da operação "Restauração da Esperança", geralmente apontada como um dos maiores fracassos das Nações Unidas em operações de apoio à paz e prestação de ajuda humanitária.

Entre 1965 e 1977, quando havia uma presença soviética no país e apoio logístico para a manutenção de um dispositivo de apoio ao controlo das águas de jurisdição - que, em terra, incluía quatro bases e uma estação radar de controlo da navegação - a Somália teve uma pequena marinha. Depois ainda conseguiu, até 1991, manter um patrulha adquirido aos EUA mas a seguir veio o vazio que abriu as suas águas de jurisdição à exploração ilegal dos recursos e sucessivos atentados ambientais por descarga de poluentes.

É difícil imaginar como o pedido de ajuda que o Governo Federal de Transição submeteu, em meados de maio de 2009, para reconstituir a guarda costeira, possa ajudar a resolver a situação.⁴⁹ A dificuldade não é apenas uma questão de o Governo ter ou não capacidade de levar por diante esse projeto. São também as condições objetivas existentes no terreno: enquanto o Governo paga 750 dólares/ano ao pessoal voluntário para integrar a nascente organização, um pirata consegue receber 15000 dólares numa única ação.

Que esperança pode haver no curto/médio prazo para este pobre País?

Contrariamente ao que se imagina, parece haver alguma luz no fundo do túnel, malgrado o grau de incerteza sobre a forma como tudo evoluirá continue a ser muito grande. Quem traça um quadro surpreendente é a revista "*The Economist*"⁵⁰ com um artigo cujo título já inclui o essencial da mensagem: "*Surprising Somalia: Nice beaches and good shopping*". Algumas das evidências

⁴⁸ A "AMISOM" (African Union Mission in Somalia) foi criada em 19 de janeiro de 2007 com a seguinte missão: «*conduct peace support operations to stabilize the situation in the country in order to create conditions for the conduct of humanitarian activities and an immediate takeover by the UN*». Com o mandato presentemente estendido até 31 de outubro de 2012, tinha em março de 2012 (última actualização disponível em Junho) 8000 efectivos militares do Uganda e Burundi, dentro do máximo autorizado de 12000.

⁴⁹ Em novembro de 2006, o Governo tinha feito um contrato de 50 milhões de dólares com a "*Top Cat Marine Security*" para ajudar a combater a pirataria e criar uma guarda costeira.

⁵⁰ "*The Economist*", June 16th 2012.

de que algo está em mudança são muito reveladoras: o aeroporto de Mogadíscio, renovado recentemente com ajuda turca, acolhe, presentemente, até três voos internacionais por dia, em vez dos dois semanais; comerciantes, proprietários de restaurantes, agentes de viagens estão a regressar de décadas de exílio e a animar um setor que estava praticamente abandonado; um novo sistema de sinalização de estradas, construído com ajuda norueguesa, aguardava os painéis solares para instalação final até ao fim de Junho de 2012.

A esta nova realidade pode-se acrescentar o não menos significativo passo, por ação das forças da AMISOM,⁵¹ que permitiu isolar as três facções das milícias islâmicas e levá-las a retirar da capital para as suas áreas de origem. Mogadíscio está a viver o seu mais longo período de paz das duas últimas décadas. Procurando potenciar este progresso, o Reino Unido apresentou, em fevereiro deste ano, um projeto de Resolução do Conselho de Segurança que recomenda o alargamento da dimensão permitida para a AMISOM, dos atuais 12000 efetivos para 17700⁵². A medida faz total sentido porque, não obstante o progresso alcançado no passado recente, ainda são as milícias da al Shabbab que controlam largas parcelas de território para oeste e para sul.

Resta também saber como evoluirá o processo político que se deveria iniciar, a partir de Agosto de 2012, altura em que o atual Governo Federal de Transição termina o seu mandato. A grande questão é saber se haverá o mínimo de estabilidade para fazer avançar o plano previsto. Será quase como um começar tudo de novo: a constituição de uma assembleia para aprovação de uma nova constituição, a eleição de um parlamento bastante mais reduzido e um novo governo. Em qualquer caso, não vai chegar ter segurança. Tanto ou mais difícil do que isso será arranjar estabilidade e vontade política dos principais intervenientes em entenderem-se sobre o que há fazer na reforma das instituições e na utilização correta dos fundos de ajuda que têm sido canalizados para o País, área onde a corrupção continua a fazer estragos.

Como estão organizados os piratas da Somália

Inicialmente, iam para o mar apenas nos seus "*skiffs*", em grupos de três, em condições muito rudimentares, "navegando pelas estrelas" e comendo o que pescavam; não se podiam aventurar para muito longe da costa. Contentavam-se em assaltar barcos de pesca, para roubar os seus tripulantes.⁵³ Chamavam-se a si mesmos "*coast guard*" numa alusão ao direito dos somalis

⁵¹ "More Kenyan troops are approaching the al Shabaab held port of Kismayo ... Kenyan aircrafts have been bombing al Shabaab targets inside the town of Kismayo ... The last pro al Shabaab radio station (Radio Andalus) near Mogadishu went off the air as TNG troops took control of the area the station was in", in "Somalia: al Shabaab in retreat" Strategy paper, 31 May 2012.

⁵² "Britain Pushing for UN Resolution to Tackle Piracy", "Huffington Post", "Press Association", 17 February 2012.

⁵³ Kaplan, Robert D. (2008), "The Chilling Innocency of Piracy, 1 Jan.

de proteger as suas próprias áreas de interesse contra a pesca ilegal por frotas estrangeiras, responsabilidade que os governos se mostravam incapazes de exercer.⁵⁴ Eram, na sua maioria, antigos pescadores que não conseguiam condições mínimas de sobrevivência.

Em breve, passaram a assaltar barcos de pesca ou pequenos cargueiros para os usar como base das suas operações (navios-mãe) e, dessa forma, deixarem de estar restritos a zonas na proximidade da costa. Presentemente, obrigam as respetivas tripulações a continuar a operar os navios, sob as suas ordens, situação que, simultaneamente, lhes fornece um “escudo”, contra possíveis ações das forças navais. No início de 2011, haveria cerca de vinte navios-mãe a operar na região, segundo a “*International Association of Independent Tank Owners*”.

Este jogo nunca mais parou de evoluir. Hoje, os piratas conseguem aparecer por quase todo o Índico, acompanhando as mudanças de roteamento que a navegação adota para fugir às zonas perigosas. Existem registos de assaltos a mais de 1700 milhas das costas da Somália.

Ultimamente, passaram a usar uma tática nova, conhecida, na gíria, por “*dhow-hopping*”, que consiste em trocar frequentemente de navio-mãe. Quando receiam que o navio possa ter sido identificado pelos navios de guerra, assaltam outro “*dhow*”, libertando o que estavam a usar, com a respetiva tripulação.

Não obstante estas dificuldades, o dispositivo naval tem permitido, de tempo a tempo, intercepar alguns destes navios. Este assunto será retomado adiante.⁵⁵

Naturalmente, o seu equipamento e armamento foram também evoluindo. Em vez das facas, que usavam inicialmente, passaram às armas automáticas e lança-rockets. Em vez de “navegar pelas estrelas” passaram a usar equipamentos de localização GPS e a fazerem uso extensivo de comunicações móveis⁵⁶, internet e redes sociais, de onde, aliás, se podem retirar informações úteis sobre a forma como funcionam. Os dois seguintes exemplos de declarações de líderes de piratas são esclarecedores⁵⁷: «*Once you have a ship, it is a win-win situation. We attack many ships every day, but only a few are ever profitable. No one will come to the rescue of a third-world ship with an Indian or African crew, so we release them immediately. But if the ship is from a Western country ... then it is like winning a lottery jackpot*»; «*the key to our success is that we are willing to die, and the crews are not*».

Para o assalto final, continuam fiéis ao uso dos “*skiffs*”, a que chamam “*volvos*”, numa alusão à elevada velocidade e potência dos seus motores fora-de-borda, podendo atingir entre 30 e 40 nós de velocidade, enquanto os navios

⁵⁴ “*The truth about the Somalis Pirates*”, April 2009, *The Atlantic*.

⁵⁵ Ver “A postura militar”, página 40.

⁵⁶ Curiosamente, a Somália tem uma das melhores redes do mundo, em “*Pirate? Tracking modern buccaneers through twitter*”, Diego Lage, 15 Mar 2012.

⁵⁷ Citados em *Somali Pirate*, *Wired.com*.

mercantes não atingem frequentemente os 20 nós. Utilizam, em princípio três a quatro “*skiffs*” por assalto, mas já chegaram a usar oito, naquilo que alguns designam “ataque em massa”. Se algum ou alguns falham, não podendo acompanhar o líder, podem consumir o ataque apenas com um. Fazem a aproximação a alta velocidade, normalmente por alturas do pôr-do-sol, antes de começar a escurecer, ou aos primeiros alvores, com o navio-mãe a manter-se à distância. É uma manobra arriscada e que requer elevada destreza física para a abordagem e rápido controlo do navio. No entanto, o problema de riscos para os somalis é uma questão muito relativa. Quem conhece o país diz que é mais perigoso viver em Mogadíscio⁵⁸, pelo menos há algum tempo atrás.

Em termos tecnológicos, sabem os rudimentos indispensáveis para utilizarem os seus equipamentos de comunicações e de posicionamento e têm conhecimentos básicos de radares e sistemas dos navios mercantes, pelo menos, o mínimo para fazer exigências às tripulações apresadas. Sabem quais são as redes de comunicações que importa escutar, o que fazem. No entanto, Richard Phillips, o comandante do porta-contentores “Maersk Alabama”⁵⁹ assaltado a oito de Abril de 2009, com uma carga do *World Food Programme*, conseguiu impedir que utilizassem o telefone celular, alegando avaria do sistema; na realidade, tinha-se limitado a não premir o botão de transmissão depois de discar o número pretendido pelo líder do grupo assaltante.⁶⁰

Há várias descrições sobre a forma como estão organizados mas, no essencial, pode resumir-se a organização-padrão em três patamares⁶¹:

- Os “*elders*” que dão as orientações gerais, estabelecem os contactos com o exterior e intervêm na negociação dos resgates, de que recebem 10%.
- Os “*financiers*”, homens de negócios, de dentro e de fora da Somália, ligados ao crime organizado e que asseguram os investimentos para a aquisição do equipamento e armamento e a concretização dos resgates, de que recebem 50%.
- Os operacionais que organizam as ações, recrutam o pessoal e fazem os assaltos. Recebem 40% dos resgates que são distribuídos entre todos, em função das respetivas responsabilidades. Estão organizados em quatro grupos: “*security squad*” (que constitui a componente territorial, em terra⁶²), “*mother-ship crew*”; “*attack squad*” e “*negotiators*”.

⁵⁸ «A Somália tem sido estilhaçada por violência desde ... 1991 ... continua a matar-se – bombas, decapitações, lapidações ao estilo medieval, soldados adolescentes, “pedrados” com a droga local, disparando uns contra os outros e tudo o que lhes apareça pela frente» em “O lugar mais perigoso do mundo”, Jeffrey Gettleman, Revista Foreign Policy, ed. Portuguesa Abril/Maio 2009.

⁵⁹ O primeiro navio americano a ser tomado por piratas no passado recente.

⁶⁰ Phillips, Richard, (2010), “A Captain’s Duty. Somali Pirates, Navy Seals and dangerous at sea”

⁶¹ Carney Scott, “Cut Throat Capitalism”.

⁶² O dispositivo de segurança de cada navio apresado, enquanto aguarda o pagamento do respectivo resgate, inclui cerca de 100 homens (50 a bordo, 50 em terra)

O recrutamento é feito, geralmente, pelo líder operacional, um pirata veterano, mais com base em afinidades dentro do seu próprio clã do que com base numa seleção dos melhores. Ao contrário do que geralmente se imagina, a maioria provém do interior do país e não das comunidades costeiras. Existem quatro “gangs” principais, com as suas próprias designações: “*National Volunteer Coast Guard*”, que se limita a atacar pesqueiros e pequenos cargueiros; “*Marka Group*”, assim designado por operar ao largo da localidade com este nome; “*Puntland Group*”, essencialmente constituído por antigos pescadores e os “*Somali Marines*”, especializados nos ataques aos grandes navios. Estes últimos consideram-se como a marinha somali (os dois principais líderes são designados por almirantes e têm um diretor financeiro).

A sua atividade varia ao longo do ano em função das monções. Há duas: a monção de Sueste, entre o início de junho e finais de agosto, com ventos fortes do quadrante sul que impedem a navegação de embarcações de pequeno porte, excepto no Golfo de Áden e Mar Vermelho; a monção de Nordeste, entre dezembro e fevereiro, com ventos mais moderados mas, mesmo assim, a impedirem embarcações pequenas de navegar em áreas de intenso tráfego marítimo. O pico de atividade ocorre, portanto, entre março e maio, entre as duas monções

Algumas tarefas estão subcontratadas ou entregues a grupos especializados; por exemplo, a manutenção e guarda dos navios e reféns, as negociações e concretização dos resgates, o apoio logístico, etc. Tem sido referida a existência de uma rede de informadores em vários portos da região para identificar os alvos potencialmente mais proveitosos e determinar condições para um assalto bem-sucedido. Calcula-se que usem também a informação disponível da “net”, onde aliás, até o posicionamento em tempo real dos navios está acessível.⁶³

Os Países da região

Parte do sucesso do combate à pirataria depende da cooperação regional entre vizinhos e do desenvolvimento de capacidades locais para o patrulhamento das áreas de responsabilidade de cada um.

No entanto, contrariamente ao que é desejável, o ambiente regional para o estabelecimento de uma frente comum de combate à pirataria, não é obviamente favorável, principalmente por falta de capacidades.

Há oito países da região cujo esforço importaria congregar. São o Djibouti, a Etiópia, Maldivas, Madagáscar, Iémen, Seicheles, Tanzânia e Quênia. No entanto, deste conjunto apenas dois – Seicheles e Tanzânia – não fazem parte do grupo dos 50 “estados falhados” que ocupam o topo da lista elaborada

⁶³ Ver, por exemplo, www.marinetraffic.com. Este site, no entanto, nunca mostrou a situação da navegação ao largo das costas da Somália, em todas as ocasiões em que foi consultado. Presume-se que isso se deva a razões de segurança.

pelo “*Fund for Peace*”. Compreende-se, por isso, que se trate de uma situação que não é ultrapassável a curto prazo, mesmo com a concretização de ajuda material e treino.

As dificuldades começam logo no campo político. Primeiro, internamente, devido a diferentes avaliações de prioridades e problemas de coesão interna abrangendo lutas entre diferentes fações. Segundo, externamente, por razões de rivalidades impedindo o reconhecimento de que o problema só se resolve com a ajuda de vizinhos e por receio de que a cooperação possa vir a abrir a porta a interferências nos assuntos internos ou revelar fraquezas que não querem deixar transparecer.

O Iémen, por exemplo, um dos países que poderia ser chave do problema, vive uma situação muito difícil⁶⁴, de grande instabilidade; está a receber ajuda⁶⁵ mas não é claro que possa encarar o problema da pirataria com a prioridade necessária, dados os problemas internos e de combate ao terrorismo internacional, muito ligado à al Qaeda, em que o Ocidente tem grande interesse.

Não obstante este quadro desfavorável, há três iniciativas neste campo que merecem referência. A criação, em janeiro de 2009, do “*Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*”⁶⁶ e do “*Djibouti Code of Conduct*”, ambos visando promover a cooperação entre os países da região, e os programas da NATO e da União Europeia na área da construção de capacidades (“*capabilities building*”) aproveitando as oportunidades de escala dos navios para ações de familiarização com os requisitos de policiamento das respetivas áreas de jurisdição marítima.

Em termos de curto prazo, o “*Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*”, que consta de um grupo “*ad-hoc*” de países e instituições internacionais, criado na sequência da aprovação da Resolução n.º 1851 (2008) do Conselho de Segurança, tem tido um papel relevante e concreto para melhorar as condições do combate à pirataria. Funciona, presentemente, com cinco

⁶⁴ Em junho de 2012, a situação geral podia caracterizar-se do seguinte modo: grande instabilidade, em parte provocada por disputas pelo poder entre o antigo presidente Saleh, que resignou ao cargo no final de 2011 mas insiste em enfraquecer o novo Presidente Hadi, através de familiares que conseguiu que fossem mantidos em posições chave; por exemplo, o seu filho que continuou no comando das forças de operações especiais e da Guarda Republicana e de um sobrinho que se manteve como chefe do Estado Maior da Força Aérea (em meados de abril, Haidi dava-lhe dois dias para se demitir). No norte do país, permanecem as lutas entre os rebeldes al-Houti (que se presume serem apoiados pelo Irão) e salafitas, tendo os primeiros estado próximo de tomar o porto de Midi, no mar Vermelho.

⁶⁵ Dez patrulhas fornecidos pela Austrália e oito embarcações cedidas pelos EUA.

⁶⁶ Reúne três vezes por ano, em março, julho e novembro. Não confundir com o “*International Contact Group on Somalia*”, este já no âmbito das Nações Unidas, criado em 2006 como entidade dependente do “*Political Office on Somalia*” para tratar de forma mais abrangente com todos os tipos de problemas com que se debate a Somália.

Grupos de Trabalho que se dedicam expressamente às seguintes vertentes: 1. Coordenação militar, troca de informações e construção de capacidades locais (Grupo 1, liderado pelo Reino Unido); 2. Assuntos Legais (Grupo 2, liderado pela Dinamarca); 3. Medidas de alerta, autoproteção e defesa (Grupo 3, liderado pela Guarda Costeira dos EUA); 4. Informação Pública (Grupo 4, liderado pelo Egito); 5. Desmantelamento das redes de apoio em terra e redes de financiamento (Grupo 5, liderado pela Itália).

A dimensão do problema. Estatísticas

A pirataria não é apenas um crime no alto mar que é preciso combater. Pode facilmente, se não for controlada, desestabilizar o fluxo das trocas comerciais por mar e, em última instância, a economia em geral⁶⁷. O recrudescimento por que tem passado, a partir de 2007, nas costas da Somália, Golfo de Áden e Índico ocidental, região onde se tem concentrado a maioria das ocorrências de pirataria em todo o mundo, constitui uma fonte de sérias preocupações. Só não tem dimensão estratégica porque a taxa de incidência de tentativas de ataques e de ataques bem-sucedidos tem variado entre 0,5 e 0,8% do total de navios que cruzam a área, no primeiro caso, e é de 0,2% no segundo caso.

No entanto, os custos agregados, diretos e indiretos, da pirataria têm continuado a crescer sistematicamente e a pesar cada vez mais no processo de decisão sobre a forma de lidar com a ameaça. São vários tipos de custos:

- Resgates pagos pela libertação dos navios aprisionados, que têm crescido regularmente;
- Prejuízos resultantes da paralisação dos navios apresados;
- Pagamento de prémios de seguro, pela passagem do Golfo de Áden, que passou de 500 para 20000 por viagem (400 milhões/ano para os cerca de 20000 navios que atravessam a área);
- Roteamentos diferentes para evitar a zona perigosa, inclusivamente a opção de tornear o continente africano. Nesta hipótese serão cerca de mais 15 dias de viagem, a uma velocidade de 14 nós;
- Pagamentos de serviços a companhias privadas de segurança e aquisição de dispositivos de autoproteção;
- Custos humanos, em reféns e mortos;
- Despesas inerentes à manutenção do dispositivo aeronaval.

Os números disponibilizados sobre a totalidade dos custos agregados, em 2011, segundo a NGO "*Oceans Beyond Piracy*", cifraram-se em cerca de 7 mil milhões de dólares, mais do dobro de que em 2009 (3,4 mil milhões)⁶⁸.

⁶⁷ Stavridis, James, Adm. (2010), "*Taming the outlaw sea*", *Naval War College Review*, Autumn 2010, Vol 63, number 4.

⁶⁸ Em 2010 e 2011, foram, respectivamente, quatro e cinco mil milhões.

A desagregação destes custos é surpreendente na medida em que a maior parcela (40%) é atribuída ao uso de maior velocidade de trânsito nas zonas críticas (maior consumo de combustível, 2,7 mil milhões de dólares) e a menor refere-se aos pagamentos de resgates (2%). A seguir à maior, continuando na casa dos dois dígitos, vêm as despesas com o dispositivo aeronaval (19%), o custo do emprego de equipas de segurança (17%) e os prémios de seguro (10%). O uso de rotas mais afastadas representa 9% do custo total acima referido; encargos com o pagamento de uma espécie de subsídio de risco aos tripulantes dos navios representam 195 mil milhões (3%).⁶⁹

Uma breve análise dos elementos estatísticos fornecidos pela *International Maritime Organization (IMO)*, entre 2008 e 2011, que se descrevem detalhadamente no quadro I, mostra um crescimento anual médio do número de incidentes de 16,2 %, distribuído do seguinte modo:

2008 – 306 Incidentes (total entre tentados e consumados), ou seja mais 8,5% do que em 2007.

2009 – 406 Incidentes (mais 24,6% do que em 2008)

2010 – 489 Incidentes (mais 20,4% do que em 2009)

2011 – 544 Incidentes (mais 11,3% do que em 2010)

A estes números correspondem, no período, entre 50 (em 2011) e 57 navios (em 2010) tomados pelos piratas, por ano, enquanto os totais de membros de tripulações feitos reféns tem variado menos uniformemente: 774 em 2008, 746 em 2009, 1027 em 2010 e 569 em 2011.

Usando os registos existentes desde 1984, que se calcula não refletirem a totalidade das ocorrências devido à relutância inicial dos armadores as comunicarem, apura-se, mesmo assim, um total de 6260.

No que respeita especificamente à Somália, os registos mostram que, entre 2008 e 2009, a quota-parte do total por que é diretamente responsável, cresceu de 43,8% para 54,5% (a Somália sozinha foi responsável por 88 dos 100 casos que ocorreram a mais entre estes dois anos).

⁶⁹ "Somali piracy costs governments, shipping industry \$7 billions in 2011", in "The Huffington Post, 8 Feb 2012, by Harry Bradford.

Quadro I:

Total de incidentes por área	2008	2009	2010	2011
África Oriental	61/73*	59/163	48/124	47/176
África Ocidental	42/8	34/12	37/10	44/17
Índico	23/2	24/3	39/38	24/39
Mar sul China	62/10	57/14	109/25	103/11
Atlântico Norte	-	-	-	2/-
América Sul (Atlântico)	4/-	14/1	17/3	8/4
América Sul (Pacífico)	7/2	14/1	14/1	11/2
América do Sul (Central)	6/-	6/-	3/2	3/1
Estreito Malaca	-/2	-	-	21/1
Mediterrâneo	1/-	-	1/-	2/-
Mar Árábico	-/1	-/2	6/10	5/23
Pacífico Norte	-	1/-	-	-
Mar Cáspio	-	1/-	-	-
Golfo Pérsico	-	-	1/-	-

* Consumados/Tentados

Tanto em 2010 como em 2011, a maioria dos incidentes continuou a ocorrer na África Oriental, com um crescimento de 172 para 223, número que corresponde a um regresso ao nível que se tinha verificado em 2009 (222 incidentes). Porém, os contornos gerais da atividade na região alteraram-se: aumentaram os números de ataques no Mar Árábico, de 16 para 28, entre 2010 e 2011, e no Índico, depois de aumentarem de 27 para 77 de 2009 para 2010, voltaram a cair, em 2011, para 63. O elevado número de ataques no Mar Árábico e Índico atribui-se à utilização pelos piratas de navios-mãe com maior autonomia.

Continuando a falar da Somália, importa, no entanto, assinalar que não obstante o crescendo do número de ataques daí provenientes, verifica-se uma tendência de sinal contrário em termos de percentagens de sucesso:

2008 – 45,5% (61 bem-sucedidos num total de 134)

2009 – 26,5% (59 em 222)

2010 – 27,9% (48 em 172)

2011 – 21% (47 em 223)

2012 (entre Janeiro e Maio, inclusive) – 13% (7 em 54)⁷⁰

⁷⁰ Dados do "NATO Shipping Centre"

Estas percentagens de sucesso não se verificam noutras partes do mundo em que a pirataria é também um fenómeno preocupante. Pode-se apontar como exemplo, as estatísticas referentes ao Mar do sul da China que mostram, no mesmo período, a percentagem de ataques bem-sucedidos a variar entre 80% e 90% (2008 – 86% (62 em 72); 2009 – 80% (57 em 71); 2010 – 81% (109 em 134); 2011 – 90% (103 em 114)).

Estes números confirmam que o dispositivo naval e demais medidas tomadas pela navegação na zona sob influência da Somália estão a conter o impacto prático do fenómeno, apesar do crescimento global das tentativas de ataque. Assumindo que a média anual de navios a cruzar o Golfo de Áden é de 25000, então a percentagem de ataques sofridos é de cerca 1,14% e de navios apresados 0,13%.

Esta pode ser a relativamente melhor perspetiva do problema. Não apaga, porém, os custos humanos da situação: 1206 reféns em 2011, dos quais 35 acabaram por morrer; 3863 tripulantes de navios mercantes que estiveram sob fogo de armas ligeiras e de RPGs dos piratas.⁷¹

Algumas considerações de ordem operacional

Objetivos. Uma estratégia para o futuro

Já muita gente tem referido, mas não é demais relembrar, que a pirataria, embora sendo um problema de segurança marítima, só se resolve em terra e certamente apenas com uma resposta robusta. Não haverá soluções duráveis enquanto o país não dispuser de estabilidade e de uma economia saudável e enquanto não for possível libertá-lo da rede de organizações que financiam, apoiam e tiram partido das actividades criminosas dos piratas. Isto é, enquanto não for possível facultar, a todos os envolvidos em pirataria, oportunidades de novas actividades com recompensa razoável e menor risco. É o objetivo a longo prazo.

Para o curto e médio prazo, não é realista ambicionar mais do que a contenção da ameaça ao nível mais baixo possível, com medidas de dissuasão, que aumentem os riscos que os piratas enfrentam, e ações de incapacitação que os impeçam de continuar a atuar e/ou os privem dos meios de que precisam para assaltar os navios.

Medidas de dissuasão poderão incluir:

- Uma postura mais agressiva da parte do dispositivo militar na área. Por razões explicadas posteriormente, tem havido relutância política em adotar esta linha, preferindo-se, em alternativa, manter uma postura defensiva. Esta última via apenas permitirá continuar a conter a problema;

⁷¹ "The Human Cost of Piracy 2011 Report".

- Medidas defensivas de autoproteção a bordo dos navios mercantes, quer através de sistemas e equipamentos, quer por via de equipas de segurança;

Incapacitação visa sobretudo tentar diretamente “cortar o mal pela raiz”, intervindo nas seguintes três vertentes:

- Sobre os próprios piratas, detendo-os, privando-os do seu armamento e demais material, ou matando-os;
- Sobre as suas bases em terra, para lhes retirar o apoio de retaguarda (como medida preventiva);
- Sobre as organizações que os apoiam tentando desmantelá-las (como medida preventiva).

Em termos de opções militares, estas medidas podem ser traduzidas nas seguintes três possíveis linhas de ação: escolta próxima dos navios mercantes (difícil de concretizar dado o elevado número de navegação mercante na área); patrulha de área para perseguição dos piratas e manutenção de capacidade de resposta a pedidos de assistência (muito difícil de garantir dada a enorme vastidão dos espaços); ataque às suas bases de apoio em terra (é fácil de executar mas tem levantado receios de retaliação sobre tripulações de navios apresados).

Nem todas estas medidas têm sido aplicadas regularmente. Nalguns casos, têm-se verificado dificuldades com a sua implantação; noutros casos tem sido a própria dinâmica do processo que tem ditado a decisão da sua adoção. Veremos, seguidamente, cada caso, na sequência indicada.

O dispositivo aeronaval na área:

Existem três forças a atuar na zona: uma força organizada pelos EUA, sob o controlo do comando da 5ª Esquadra, baseada no Bahrein, e que inclui uma alargada participação multinacional que procura facilitar a participação de países que não fazem parte de organizações já constituídas⁷², nomeadamente os da área (“*Combined Maritime Force*”)⁷³; a EUNAVFOR (quatro a dez navios e três a cinco aviões de patrulha marítima), da responsabilidade da União Europeia (Operação

⁷² Sobre este mesmo tema sugere-se consultar “As coligações no domínio marítimo. O Presente. Qual o Futuro”. José Pereira da Cunha, em www.jornaldefesa.com.pt (Jornal Defesa e Relações Internacionais)

⁷³ Inicialmente, a força naval internacional que os EUA mantinham na área adoptava o designador operacional CTF 150 e visava essencialmente o combate das organizações terroristas, procurando evitar que pudessem movimentar pessoas ou armas por mar. A sua mais notória ação foi a interceção de um cargueiro norte-coreano pela fragata da Marinha de Espanha (SPS Navarra) então atribuída à força. O apresamento verificou-se por ter sido detectado, disfarçados entre a carga de cimento, 15 mísseis SCUD. O navio foi libertado quando se comprovou que se tratava de uma carga legal destinada ao Iémen. Depois de ter começado a ser envolvida no combate à pirataria, as duas missões foram individualizadas (8 de janeiro de 2009), com a criação de uma nova força (CTF 151) dedicada exclusivamente a essa segunda missão. (*in* “*Maritime Operations off the HOA, by captain Massimo Annati, Naval Forces, nº1/2010, Vol XXXI*”).

"Atalanta")⁷⁴ (de momento, previsto manter-se, pelo menos, até dezembro de 2014), e as STANDING NATO MARITIME GROUPS da NATO (Operação "Ocean Shield")⁷⁵ (de momento, estendida até 2014).

Para além destas três forças, vários países⁷⁶, numa base unilateral, mantêm em operação na área alguns meios navais para proteger a sua própria navegação mercante, que organizam em comboios quando se trata de atravessar áreas de risco, caso do Golfo de Áden, ao longo "International Recommended Transit Corridor" (IRTC). A Índia e a China⁷⁷, que encaram o Índico como uma área onde facilmente os seus interesses podem entrar em conflito, deram, no início de 2012, um passo no sentido de estabelecer um regime de cooperação para coordenar o emprego dos meios navais que mantêm na área, regime a que aderiu também o Japão⁷⁸. Ficaram ainda a alguma distância da constituição de mais uma força multinacional, mas procurarão, pelo menos, otimizar a utilização dos seus recursos para um mais eficaz proteção da sua navegação mercante. Tendo em consideração que são países cujo relacionamento tem sido pautado por conflitos de interesses e animosidades antigas, e cujas marinhas estão em grande expansão, é um passo relevante. Prevaleceram os interesses das suas economias, cuja evolução está, em grande parte, dependente da segurança no Golfo de Áden (por exemplo, para a Índia, as importações e exportações a passar nessa área, estão avaliadas em 50 e 60 mil milhões de dólares, respetivamente; são 24 navios mercantes de bandeira indiana que cruzam o Golfo por mês).

⁷⁴ Esta força foi lançada em dezembro de 2008, com a missão principal de dar protecção aos navios mercantes usados pelo *World Food Programme* para entregar ajuda humanitária à Somália e aos navios de apoio à AMISOM, combate à pirataria e controlo das actividades de pesca nas águas da Somália. A força tem tido entre 4 e 10 navios e três a cinco MPAs., in "Maritime Security: Operation Atalanta – Europe's contribution", by Lutz Feldt, April 2012, *ISPSW Strategy Series, Focus on Defence and International Security, Issue n°185, April 2012*.

⁷⁵ Em resposta a uma solicitação do Ban Ki-moon, secretário-geral da ONU, a NATO começou a operar na área entre outubro e dezembro de 2008 ("Operation Allied Provider"), para protecção dos navios do WFP e que incluía também patrulhas anti-pirataria. Entre março e agosto de 2009, a missão foi retomada, agora sob o nome de código "Operation Allied Protector"; findo este período, a operação recebeu nova designação ("Operation Sea Shield"), que é a que mantém presentemente. Nesta última versão, foi acrescentada a tarefa de "capacity building" que procurar organizar e agregar uma colaboração regional tão alargada quanto possível.

⁷⁶ É o caso da China, Coreia do Sul, Egipto, Índia, Japão, Malásia, Paquistão, Rússia, Ucrânia, etc.

⁷⁷ A sua participação no combate à pirataria seguiu-se a ataques sofridos pela sua navegação mercante. No caso da Índia, foi o apresamento de um cargueiro, em setembro de 2008, levado para a Somália com 22 tripulantes dos quais 18 eram indianos. Desde aí, a Índia tem mantido um navio de guerra em permanência no Golfo de Áden. A China, em 2008, teve sete navios apresados pelos piratas, de um total de 1265 (de bandeira chinesa ou destinados à China). A partir de então passou a ter uma força naval na área, inicialmente constituída por dois "destroyers" ("Luhai class Wuhan n° 169 e Luyang class Haikou n° 171) e um navio de reabastecimento (Weishanhu n°887). In "India takes fight to pirates", "The Diplomat", 19 Apr 2011.

⁷⁸ "India, China and the pirates, in "The Diplomat", 6 Mar 2012, by Nitin Gokhale.

Tudo considerado, em termos de navios de guerra, é um conjunto significativo de meios, a que se juntam aviões de patrulha marítima, essenciais para a tarefa de manter os navios com um mais alargado e atualizado panorama de superfície. Em termos qualitativos e quantitativos, é um dispositivo praticamente igual ao que a NATO (incluindo a STANAVFORLANT e a STANAVFORMED) e a União Europeia (uma força naval da União Europeia Ocidental), mantiveram no Adriático para a realização da operação "*Sharp Guard*" (1994/1996), que visava a implantação de um embargo de armas e equipamento militar à Croácia e Eslovénia e um embargo total à Sérvia e Montenegro, segundo Resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Breve comparação com a Operação Sharp Guard

Vale a pena fazer uma breve comparação entre as duas situações. Não obstante serem duas operações intrinsecamente diferentes, os meios empregues são praticamente os mesmos, quer em número, quer em tipo. A comparação que se propõe ajuda a compreender as dificuldades com que se depara o atual dispositivo de combate à pirataria e a indispensabilidade de o complementar com outras linhas de atuação.

No Adriático, tratava-se de uma «operação típica de interdição marítima, numa situação de conflito, a qual poderia requerer a utilização progressiva de força. Havia que garantir a total integridade do embargo qualquer que fosse a atitude de cooperação da navegação mercante na área e quaisquer que fossem as eventuais interferências contrárias ao cumprimento da missão. Tratava-se de uma situação que embora não fosse de paz também não era de guerra, mas sim de conflito. Obviamente, a presença de uma força naval conduzindo uma operação de embargo é, em princípio, uma possível fonte de antagonismos com os governos dos países afetados por essas operações. A presença da NATO e da UEO não era uma "presença aceite" pelas partes em litígio mas sim uma "presença imposta", contrariando importantes interesses nacionais. Interferências com as ações dessas forças navais enquanto empenhadas no embargo podiam acontecer».⁷⁹

A missão tinha duas tarefas distintas:

- Um bloqueio naval à costa da Sérvia/Montenegro destinada a impedir a entrada ou saída de quaisquer meios das respetivas águas territoriais, o que se assegurava com uma espécie de "anel de ferro", com quatro navios dispostos ao longo da linha de delimitação do mar territorial, e de um submarino em operações encobertas ("*covert*"). A este último cabia proporcionar aviso antecipado e recolha de "*intelligence*" de apoio, em particular no

⁷⁹ Rodrigues, Alexandre Reis (1996) em "O Comando da Força Naval Permanente do Atlântico em 1995/96", em "Anais do Clube Militar naval, Vol. CXXVI, Abril/Junho 1996.

respeitante a movimentações dos submarinos sérvios e vedetas rápidas lança-mísseis, que saíam regularmente do porto para exercícios no mar territorial, possibilidade que obrigava os navios do bloqueio a manterem-se num regime de bordadas (metade da guarnição em postos, a cada momento).

- Uma operação de interdição da navegação mercante a entrar no mar Adriático com destino à Croácia e Eslovénia, com a finalidade de verificar o cumprimento do embargo de material de guerra. Exigia um conjunto de quatro a cinco navios dispostos em áreas de patrulha desenhadas de modo a cobrir todo o Estreito de Otranto, o ponto de entrada no Adriático, e equipas de abordagem em todos os navios de guerra para verificação da carga declarada pelos navios mercantes com destino a portos das duas antigas Repúblicas jugoslavas acima referidas.

Ambas as tarefas dispunham de cobertura aérea permanente da área com aviação de patrulha marítima e os meios aéreos de aviso aéreo antecipado da NATO, que forneciam um panorama integrado de toda a navegação no Adriático, com acompanhamento permanente “*online*”, o que permitia manter um controlo total da situação de todos os navios na área. Tratava-se de um dispositivo essencialmente estático (cada navio tinha uma “*box*” atribuída onde devia permanecer para não comprometer a integridade do bloqueio/interdição).

Nas operações em curso de combate à pirataria temos uma situação completamente diferente em quatro aspetos:

- Na caracterização da operação; neste caso, trata-se de uma operação de “imposição da lei” (“*law enforcement*”). No Adriático, era uma operação de “imposição da paz” (“*peace enforcement*”);
- Na configuração da área a cobrir, que, ao contrário do que se verificava no Adriático, é um espaço aberto praticamente sem delimitações naturais;
- No tipo de tarefa, que é essencialmente dinâmica e muito exigente em intervenção rápida; e, finalmente,
- Na dimensão da área a cobrir.

Estes dois últimos aspetos conjugados obrigam a uma atuação dos navios muito centrada na disponibilidade dos seus helicópteros orgânicos, como a única forma de encurtar o tempo de resposta a pedidos de socorro da navegação mercante, sendo invariavelmente muito reduzida a possibilidade de haver um navio de guerra por perto. O tempo de resposta é decisivo porque uma vez consumado o ataque, com os piratas a tomar conta do navio, as opções de intervenção tornam-se extremamente restritas. É, como disse atrás, o que os piratas chamam a “*win-win situation*”. Os piratas podem usar os reféns como “escudos humanos” e, em desespero de causa, podem pôr em causa a segurança do próprio navio.

Mesmo no Golfo de Aden, onde a navegação mercante é aconselhada a seguir o *IRTC*, porque assim se facilita o seu acompanhamento e se melhora a

proteção, a situação continua a ser difícil. Percebe-se melhor porquê se tivermos presente que o “corredor” tem mais de 500 milhas de extensão, o que corresponde, grosso modo, a toda a costa ocidental de Portugal. Tratando-se de uma zona com muito tráfego comercial, muita navegação de pesca e relativa proximidade de terra nalgumas áreas, facilmente se compreende como se pode tornar difícil identificar oportunamente possíveis ações de piratas. Não é sem fundamento, por estas circunstâncias, que, ironicamente, o “corredor” também é conhecido por “*pirate’s alley*”. No início de 2010, num espaço de cinco dias, houve quatro navios tomados pelos piratas, não obstante o dispositivo naval na zona.

Como é isto possível? Dou uma brevíssima explicação inicial, porque, mais tarde, voltar-se-á a este tema. Lembro que são, em média, cerca de 80 navios a atravessar diariamente esta zona, não sendo possível dedicar a cada um uma escolta individualizada. Um ataque pode consumir-se num muito curto espaço de tempo e, uma vez consumado com a tripulação feita refém, quase nada mais resta fazer, como acima referido.⁸⁰

Para controlo completo desta área, não seriam demais todos os meios das três forças organizadas atrás referidas. Aliás, há quem tenha calculado que para controlar o Golfo de Áden (uma área de mais de 700000 quilómetros quadrados, portanto, maior do que a da Península Ibérica) seriam precisos 60 navios, ou seja, mais 20 dos que existem para a totalidade da área. Esta estende-se, presentemente, por grande parte do Índico, com ataques a ocorrerem a mais de 1700 milhas de distância das costas da Somália.

É um teatro de operações enorme sobre o qual não é realisticamente possível falar de controlo efetivo. Não se trata apenas de conhecer a situação da navegação, o que estaria ao alcance de mais apoio de aviação de patrulha marítima; trata-se, de ter capacidade de intervir num curto espaço de tempo, ou seja, conseguir chegar junto do navio sob ameaça em menos de 30 minutos, que é o período de tempo que os piratas podem levar para consumir a abordagem a um navio não alertado. Trata-se de uma área de enormes proporções, com mais de dois milhões e meio de milhas quadradas; um espaço equivalente a, nada mais, nada menos, do que catorze “penínsulas ibéricas”. Evidentemente, não é possível ter meios que garantidamente observem, a todo o momento, a prontidão acima sugerida. Nem o dobro dos meios que estão presentemente a ser empregues o conseguiria. Mas se fosse essa a decisão, então o custo da manutenção do dispositivo aeronaval passaria dos atuais 1,5 mil milhões de dólares para 3 mil milhões.⁸¹ Dirão alguns que a caracterização da ameaça não exige meios tão sofisticados; poderia, por aí, reduzir-se o custo, empregando, por exemplo, corvetas ou patrulhas oceânicos

⁸⁰ Veremos mais tarde que o recurso à utilização de uma “cidadela”, onde a tripulação se pode isolar, quando se constata que o assalto é inevitável, tem permitido tentar a recuperação do navio, com forças de operações especiais.

⁸¹ Dado compilado pela *Chattam House* e mencionado no artigo “*Aye, Matey – Who will win the war against pirates?*” *The Atlantic – Managing Global Risks*, 25 Feb. 2012.

em vez de fragatas ou “*destroyers*”. Só que esses meios, geralmente, não operam helicópteros que, como vimos atrás, são essenciais; quando muito, alguns têm apenas uma plataforma para permanência curta de helicópteros, o que não é suficiente. Têm, geralmente, reduzidas capacidades de compilação do panorama de superfície, o que é outra limitação importante.

Para além destas diferenças, no caso presente, existe ainda a desvantagem adicional de os meios disponibilizados não estarem integrados numa força única, sob a mesma estrutura de comando como acontecia na Operação “*Sharp Guard*”. Não é uma questão irrelevante. Limita a otimização dos recursos, que ganharia com uma gestão global, e não garante uniformidade de critérios de atuação, nem sequer de regras de empenhamento. Também não facilita a especialização dos meios por áreas de atuação; se, por exemplo, o tipo de intervenção requerido para o Golfo de Áden, ao longo do *IRTC*, tiver uma caracterização marcadamente diferente do das outras, então poderia ser útil proporcionar oportunidade para alguma especialização dos meios.

Há ainda outra diferença entre as duas operações. Não existe nenhuma organização central para ligação com a comunidade marítima da navegação mercante, quer para efeitos de troca de informações, quer para coordenação do apoio a prestar pelas forças navais; cada uma das forças envolvidas tem o seu próprio centro. A União Europeia tem o *Maritime Security Centre Horn of Africa*, a NATO tem o *NATO Shipping Centre* e a CTF 150 tem o *USN Maritime Liason Officer (MARLO)*. Como se isto não chegasse existe ainda o *UK Maritime Trade Operations*, sediado no Dubai, todos com finalidades idênticas. Obviamente, é difícil encontrar sentido prático neste desbaratamento de recursos e de esforços, independentemente da disponibilidade de cada um colaborar com os outros. Como deverão os armadores escolher qual o centro com quem devem comunicar? Não deveria o Conselho de Segurança das Nações Unidas ter procurado montar uma estrutura de apoio única?

A postura militar

Obviamente, a questão da postura militar a adotar é um elemento essencial de decisão sobre a forma de combater esta ameaça. O que a regula são as “regras de empenhamento” que «definem as circunstâncias, as condições, o grau e a forma em que força pode ou não ser usada». Conforme explica Neves Correia⁸², o contexto de atuação das forças navais para o combate à pirataria deve entender-se no âmbito da imposição da lei (“*law enforcement*”), embora o uso da força esteja permitido, ao abrigo da Capítulo VII da respetiva carta, que é o quadro em que foram concebidas Resoluções do Conselho das Nações Unidas que regulam a intervenção militar. Ou seja, são ações de caráter policial e não

⁸² Correia, António Neves, capitão-de-fragata, (2010), “O uso da força no combate à pirataria (A dimensão Jurídica. ROE. Regra de empenhamento”, Boletim nº 10, Maio 2011, IESM.

num contexto de conflito armado. Os atos de pirataria, ou de combate à pirataria, não são atos de guerra. Os piratas são criminosos, como outros quaisquer; não são inimigos que se possam matar ou fazer prisioneiros de guerra⁸³.

Desejavelmente, as regras de empenhamento deveriam ser as mesmas para todas as forças envolvidas mas esse requisito exigiria uma entidade única a exercer o comando operacional de todos os meios, condição que não se verifica neste caso, como se disse atrás. Além de três comandos diferentes (NATO, UE e CMF), ainda há os meios sob dependência direta das respetivas autoridades nacionais, não integrados em nenhuma das três forças. Esta situação não permite garantir que as regras que cada conjunto segue sejam exatamente as mesmas; aliás, como o assunto tem natureza confidencial, nem ao nível de cada um dos comandantes de cada uma das forças constituídas é conhecido quais são as regras de empenhamento em vigor nas outras duas forças. Sabe-se apenas que existem algumas diferenças; seja ou não relevante o impacto que daí possa resultar no desfecho final do esforço desenvolvido, é uma situação que não se devia verificar, em nome da necessidade de assegurar unidade de acção. Naturalmente, este assunto é mais difícil de compreender, quando, lado a lado, temos uma força da NATO e outra da União Europeia.

É certo que o quadro jurídico é igual para todos e que existe um *"Framework Document"*, preparado no âmbito do *"Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia"*, que estabelece orientação para todos os participantes; no entanto, não havendo obrigatoriedade de procedimentos comuns, não será a disponibilidade dos principais responsáveis para estabelecerem uma estreita coordenação na fixação dos procedimentos a adotar, que vai chegar para prevenir diferenças de postura e orientações que, nalguns casos, nem sequer são difíceis de constatar.

É o caso das Marinhas de Guerra da Rússia e da Índia que ganharam a reputação de manter uma postura mais "musculada".

A Rússia foi muito citada na sequência de um *"vídeo"* divulgado no *"YouTube"*⁸⁴ a mostrar uma postura geralmente considerada excessivamente

⁸³ Diz Neves Correia; «Assim, não sendo os ataques piratas, actos de guerra, há diversas consequências que decorrem desta diferença: v.g., se estivéssemos na presença de um conflito armado, teríamos o pirata como um inimigo, que poderíamos matar, mesmo que ele não efectuasse qualquer ataque; os detidos seriam prisioneiros de guerra que teriam de ser tratados como tal e libertados no fim do conflito. Ora, por muito que este tipo de actuação talvez ajudasse a resolver mais rapidamente o problema, na realidade não é este o enquadramento jurídico. A pirataria e outros actos ilícitos conexos supra referidos são crimes que devem ser tratados de forma análoga ao tráfico de estupefacientes no mar», em "O uso da força no combate à pirataria (a dimensão jurídica. ROE – regras de empenhamento) ", Boletim nº10 do IESM, Maio 2011.

⁸⁴ Há vários vídeos disponíveis no "You Tube" sobre acções militares contra a pirataria da Somália, designadamente da parte das Marinha americana, holandesa e russa. Neste ultimo caso, mostram-se, pelo menos duas acções: a do DDG 548 Adm Panteleev, que filma a forma como lidaram nessa ocasião com os piratas e uma outra, presume-se com outro navio de guerra, a afundar um navio-mãe com a artilharia de bordo.

drástica na forma de lidar com os piratas⁸⁵, mas “aplaudida” em setores de opinião pública que advogam uma intervenção sem restrições.

No caso da Índia há referências dispersas a formas de tratamento da situação que excederão os limites de uma atuação de natureza policial.⁸⁶ O caso do navio de pesca “Vega 5”, capturado por piratas ao largo de Moçambique (Inhambane) a 27 de dezembro de 2010, para servir de navio-mãe, e interceptado pela Marinha indiana cerca de três meses depois (13 de março), ajuda a perceber como se passam as coisas no terreno.⁸⁷ O navio foi interceptado na sequência de um alerta lançado pelo porta-contentores “Vancouver Bridge”, pedindo socorro perante eminente ataque dos piratas. Foi localizado por um aéreo da Marinha indiana que operava na área e que se manteve em seguimento do “Vega 5”, até dois navios de guerra indianos, também em patrulha, o alcançarem. Os piratas tinham decidido “abortar” o ataque mal detetaram a presença do avião e começaram a afastar-se mas com a aproximação ulterior de um dos navios indianos (uma vedeta rápida) desencadeou-se uma troca de tiros que deixou o “Vega 5” em chamas. Foram recuperados apenas 13 membros dos 24 que constituíam a tripulação do pesqueiro (na maioria moçambicanos) e os 61 piratas que estavam a bordo; dois espanhóis, também da tripulação, tinham sido colocados em terra, na Somália, tendo sido libertados sob pagamento de resgate. Este foi o terceiro “navio-mãe” capturado pela marinha indiana.

Presume-se que o assunto preocupe as autoridades indianas, na medida em que o “*Cabinet Committee on Security*”, presidido pelo primeiro-ministro Manmohan Singh, veio recentemente a público anunciar que a Marinha indiana seguia a orientação adoptada pelas outras marinhas em patrulha na área. A Índia, em qualquer caso, tem razões estratégicas (pretensão de controlo do Índico) e motivações muito concretas e diretas para não permitir que a situação saia do

⁸⁵ «In May of 2010, Russian forces stormed a hijacked oil tanker in a rescue attempt that culminated with the arrest of ten pirates. The pirates were subsequently set adrift without navigational equipment in a small vessel in the Gulf of Aden (an area covering approximately 205,000 square miles) and are now considered dead. Some ambiguity remains regarding what happened to the pirates. Somalia's Transitional Federal Government (TFG) demanded an explanation and an apology from Russia regarding the treatment of its citizens, while the Russian officials reported that the pirates were released in a boat due to the lack of legal options for prosecution», in “The International Tribunal for the Law of Sea as a High Court of Piracy”, by Beck Pemberton, “One Earth Foundation Working Paper”, 5 Nov 2010.

⁸⁶ Na operação “*Island Watch*”, nas proximidades das ilhas Lakshadweep, a Marinha Indiana afundou dois barcos piratas. Noutro caso, muito referido então pela imprensa internacional, em que também foi afundado um navio-mãe, a bordo ainda se encontravam os tripulantes da altura em que os piratas tomaram o navio e que, inadvertidamente, acabaram por também ser mortos.

⁸⁷ Tratava-se de um pesqueiro operado pela empresa espanhola “Pescamar”, a partir de Moçambique. Tinha uma tripulação de 24 homens, sendo 19 moçambicanos, três indonésios e dois espanhóis. Estranhamente, o “Vega 5” manteve o seu dispositivo automático de localização em funcionamento, por mais de um mês (até fevereiro) mas isso não levou a iniciar qualquer acção de intercepção; desconhecem-se pormenores e qualquer eventual explicação do sucedido.

controlo.⁸⁸ A atuação dos seus navios rege-se pelas “*Regulations for the Indian Navy*” que referindo-se a navios piratas diz o seguinte: «... *such armed vessel shall be seized and detained and sent to the nearest indian port*”.⁸⁹ No entanto, o quadro judicial interno continua a não responder ao desafio da detenção de piratas. No final do primeiro trimestre de 2012, estavam mais de 100 a aguardar em prisão um julgamento que não se sabe quando poderá chegar.

Curiosamente, dois relatos de interceções no início deste ano, um pelo navio americano USS “Carney”, a 6 de janeiro, e outro pelo navio dinamarquês HDMS “Absalon”, no dia seguinte, chamam a atenção para outros dois procedimentos muito distintos em relação a “navios-mãe”. No primeiro, estava envolvido um “*dhow*” indiano (“Al Qashmi”) que foi devolvido à sua tripulação, depois de os piratas terem sido colocados nos seus “*skiffs*” e autorizados para ir para terra, com meios de subsistência para o trânsito. No segundo caso, era um “*dhow*” com tripulantes iranianos; foi também entregue à sua tripulação, mas os piratas foram trazidos para bordo do navio de guerra dinamarquês, para decisão ulterior sobre o seu destino. A explicação para as diferenças de tratamento poderá estar nos detalhes da forma como foi feita a interceção e respetivas circunstâncias, que não se conhecem, mas, em qualquer caso, é difícil não estranhar a falta de um procedimento comum.

Volto à questão do enquadramento jurídico para chamar a atenção de dois aspetos: a caracterização da intervenção militar como uma operação naval de “imposição da lei” (“*law enforcement*”) e a classificação dos piratas como “criminosos”. São dois pontos que, pela sua relevância e potencial impacto no desfecho do esforço que está a ser feito, precisam de estar sob continuado escrutínio, em especial se o actual entendimento oficial sobre ambos continuar a não ajudar a encaminharmo-nos claramente para uma solução do problema.

A caracterização da operação naval, nos termos em que está presentemente concebida, não se situa - na minha perspetiva - no campo exclusivo da “imposição da lei no mar”. A Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas que a configurou deixou em aberto a possibilidade de atuar em terra, se isso for considerado necessário para a supressão da pirataria («*states and*

⁸⁸ As mais importantes são: 1. Grande concentração do seu tráfego marítimo comercial na área do Golfo de Áden (onde passam, por mês, em média 24 navios mercantes com bandeira indiana e muitas centenas de outros com tripulações indianas); 2. Uma grande comunidade de indianos embarcados como tripulantes de navios mercantes (aproximadamente 100000, o que corresponde a 6% do total mundial); 3. A aproximação da ameaça às suas costas (em particular as ilhas Lakshadweep e Minicoy), a partir de novembro de 2010, o que se tornou possível pelo facto de os piratas terem passado a apoderar-se de navios mais capazes para usarem como navio-mãe; 4. O facto de o próprio país ter um problema interno de pirataria (melhor dizendo, crimes marítimos cometidos dentro das águas territoriais), ainda que não agudo, nem violento, nem organizado.

⁸⁹ Sakhuja, Vijay, (2007), “*Sea Piracy in South Asia*”, in “*Violence at sea. Piracy in the age of global terrorism*”, edited by Peter Lehr.

*regional organizations ... may undertake all necessary measures that are appropriate in Somalia for the purpose of suppressing acts of piracy»*⁹⁰). Até ao momento, esta prerrogativa foi utilizada uma única vez,⁹¹ mas a, qualquer momento, pode ser usada de novo. Em qualquer caso, esta natureza da intervenção não depende do número de vezes que se optar, na prática, por usar a possibilidade de intervenção em terra; ela é intrínseca da sua natureza, porque consta objetivamente da sua formulação.

No entanto, também não é uma operação de “imposição de paz” (“*peace enforcement*”). Para ter esta dimensão precisaria de abranger, como lembra Gilberto Carvalho, o âmbito da «alteração das dinâmicas sociais, políticas e económicas, que estão na origem dos problemas que afetam a segurança do espaço oceânico».⁹² Apenas tem um vínculo muito ténue, mais teórico do que prático, com as operações da AMISOM e, indiretamente, com a segurança dos navios mercantes que fazem a entrega da ajuda alimentar.

Pelo que ficou dito atrás, não restarão dúvidas de que sem uma conversão da intervenção em operação de “imposição da paz” - com uma intervenção em terra que complemente, de forma eficaz, a atuação no mar - não estará, no horizonte de curto prazo, uma evolução marcadamente favorável da situação. Não sendo de esperar que isso aconteça, no curto prazo, dada a relutância dos Estados em seguir por essa via, o provável é que continuemos na atual situação híbrida, desejavelmente - acrescentaria eu - com um crescente recurso a intervenções em terra nos termos da Resolução acima referida.

A questão da natureza do crime de pirataria é mais sensível. Passa pela discussão da possibilidade de regressar à interpretação original de “crime contra a humanidade”, que, aliás, é o entendimento que lhe dão alguns países. Sobre este assunto, os EUA dizem o seguinte⁹³: «*For over 2,000 years, the nations of the world have considered pirates to be enemies of the human race (hostes humani generis). Accordingly, every nation has the legal authority to establish jurisdiction over piracy and punish the offenders, regardless of the nationality of the perpetrator or victim*».

É um tema que precisa de voltar a ser abordado em Portugal. Não parece fazer sentido que, perante a atual dimensão e tendência de crescimento desta ameaça, não se discuta o regresso da tipificação da pirataria como crime, ao nosso código penal. Se o assunto é ou não urgente, em face da situação que

⁹⁰ Extrato da Resolução nº1851 (2008) do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

⁹¹ Em 8 de abril de 2012, por decisão do Conselho Europeu e prévio acordo do Governo Federal de Transição da Somália. Esta acção está pormenorizadamente descrita adiante (página 48).

⁹² Oliveira, Gilberto Carvalho (2011), “Intervenção contra a pirataria nas costas da Somália. *Naval Peacekeeping?*”, Revista Relações Internacionais, RI, nº 31. Setembro 2011.

⁹³ “*Countering Piracy off the Horn of Africa: Partnership and Action Plan*” US National Security Council, Dec. 2008.

os nossos navios enfrentam na Somália, depende da disponibilidade de, consequentemente, se assumirem todas as implicações práticas da caracterização da pirataria como “crime universal”⁹⁴, detendo os piratas e trazendo-os para julgamento e cumprimento das penas aplicáveis em Portugal.

Como veremos, seguidamente, o caso particular da Somália, pela sua dimensão, precisa sobretudo de uma solução regional, conforme, aliás se está a tentar. Não pode passar por soluções que exijam mais esforço dos países que estão já a ajudar a resolver a situação, com emprego de meios e de ajuda financeira. Mas esta circunstância particular não deve impedir, no entanto, que a discussão do assunto avance no fórum apropriado, para oportuna adaptação do quadro criminal.

Formas de reduzir as vulnerabilidades dos navios mercantes

Este tema é principalmente uma área da responsabilidade direta dos armadores dos navios. Refere-se a medidas que visam evitar, fazer frustrar ou defender de ataques. Podem incluir um roteamento diferente, para evitar áreas consideradas de risco, e/ou a adoção de medidas de proteção, incluindo: meios materiais a instalar nos navios tendo em vista criar barreiras à abordagem ou à sua tomada de controlo; equipas de segurança, militares ou privadas, para autodefesa e táticas de evasão (sobretudo, o uso da mais alta velocidade possível), recomendadas com base nas experiências entretanto adquiridas.

São instruções que se encontram condensadas numa publicação editada pela IMO, com a designação “*Best Management Practices*”.⁹⁵

Em situações em que não se torne possível evitar o assalto, o recurso à utilização de uma “cidadela”, onde a tripulação se refugie, tem sido uma prática bem-sucedida. Impede os piratas de usar os tripulantes como reféns e ganhar tempo, com segurança, para uma possível tentativa ulterior de recuperação do navio, com forças especiais. Implica preparar um compartimento inacessível aos piratas, de onde a tripulação possa controlar as funções essenciais de comunicações, controlo e governo do navio, desactivando todas as outras. Sem qualquer forma de controlo do navio, não resta aos piratas senão desistir; se não o fizerem dentro de tempo útil arriscam-se a confrontarem-se com a ação das

⁹⁴ *The principle of universal jurisdiction holds that certain crimes are of such a serious nature that any state is entitled, or even required, to apprehend and prosecute alleged offenders regardless of the nationality of the offenders or victims, or the location where the offense took place. It differs from other forms of international jurisdiction because it is not premised on notions of sovereignty or state consent», in Prosecuting Pirates and Upholding Human Rights Law: Taking Perspective”, by Saoirse de Bont, “One Earth Foundation Working Paper”, Sept. 2020.*

⁹⁵ *“Industry-approved techniques to avoid, evade, and defend against piracy”.* Trata-se de uma iniciativa da indústria marítima e da IMO estabelecendo padrões de auto-defesa para navios-mercantes que atravessem a área afectada pela pirataria proveniente da Somália. O documento tem sido regularmente atualizado; vai, presentemente (Julho 2012), na 4ª edição (BMP4).

forças na área. Foi o que sucedeu ao grupo de piratas que, em setembro de 2010, apresaram o MV “Magellan Star”, ao largo da costa do Iémen. Depois de recusarem render-se aos três navios de guerra presentes no local (dois americanos e um turco), acabaram por ser surpreendidos por um ataque de um “comando” dos fuzileiros americanos que, usando técnicas semelhantes às dos piratas, assaltaram o navio sem dar aos piratas qualquer hipótese de reagir. Antes os piratas tinham contactado telefonicamente o armador a exigir indicações sobre a forma de ganhar acesso aos comandos dos navios; receberam a resposta de que nada podia ser feito, porque a “tripulação se encontrava de férias”!

Escolha de rotas afastadas das zonas de perigo

Roteamento alternativo, no caso da ameaça de pirataria proveniente da Somália, é uma opção difícil. Estamos a falar de trânsitos entre o Atlântico e o Índico, que obrigam a contornar todo o continente africano, caso não se utilize o golfo de Áden, canal de Suez e Mediterrâneo. Serão mais 14 dias de viagem para uma velocidade média de 15 nós, como vimos atrás, ou uma despesa que alguns estimam na ordem dos três mil milhões de dólares/ano na operação de um petroleiro entre a Arábia Saudita e os EUA (89 milhões de custo adicional, num percurso entre a Europa e o Extremo Oriente).⁹⁶

Neste contexto, enquanto a incidência de risco for relativamente baixa, os armadores vão continuar a arriscar a passar na área e, ao mesmo tempo, dispor-se a pagar rapidamente o resgate, se algum dos seus navios for apanhado.

A questão do pagamento de resgates⁹⁷

O pagamento de resgates, para recuperar navios apresados pelos piratas e libertar tripulações, é um assunto controverso sobre o qual as opiniões estão divididas. Em qualquer caso, diga-se o que se disser, nunca deixa de ser uma forma de “alimentar” a situação. Em vez de ajudar a combatê-la, está a apoiar-se ou a facilitar-se a sua continuação. Não obstante este efeito perverso, continua a ser a prática corrente dos armadores, com, pelo menos, o “fechar de olhos” dos governos dos respetivos países. Percebe-se porquê. Não sendo possíveis as soluções tradicionais para a recuperação do navio - quer pela força (hipótese descartada por risco excessivo, se há reféns envolvidos), quer, por diplomacia (por não se poder contar com qualquer resposta útil do Governo

⁹⁶ Stavidris, Admiral James (2010), “Taming the outlaw sea”, “Naval War College Review”, Autumn 2010, Vol. 63, Number 4.

⁹⁷ O texto que se segue, sob este título, aproveita, em grande parte, o trabalho desenvolvido por Charles Marts em “Piracy Ransoms – Conflicting perspectives”, “One Earth Future Foundation, Working Paper.

Federal de Transição) - é a única forma de a indústria marítima de transportes resolver o problema, num prazo relativamente curto e seguro.

Tem-se preferido, por isso, deixar a gestão dos riscos de transitar por zonas perigosas aos principais interessados (os donos dos navios, os proprietários das cargas e os responsáveis das companhias de seguro). Aliás, dada a baixa percentagem de navios apresados (cerca de 0,3% do total que cruza a área) pagar resgates é avaliado como uma possibilidade de baixa probabilidade e com um custo aceitável («a *low probability event and a cost of doing business*») (pelo menos por enquanto!). Tem outros aspetos atrativos:

- Evita, ou pelo menos minimiza, o risco e uma escalada de violência, que o “não-pagamento” desencadearia;
- Ajuda a libertar o navio apresado para retomar a sua atividade, no mais curto prazo de tempo;
- Dá às tripulações dos navios, que cruzam aquelas áreas, o sinal de que não serão abandonados às mãos dos piratas (não houvesse esta postura, poderia tornar-se difícil recrutar tripulações);
- Não representa senão uma parte pequena (apenas 2%) dos custos globais que as companhias têm que pagar e que incluem prémios mais altos de seguro, equipas e meios de autoproteção física e ainda os custos de uso de altas velocidades e/ou de alteração de rotas para fugir às áreas perigosas, os mais elevados);
- Tem funcionado de modo previsível, com os piratas geralmente a cumprir a sua parte;

Comparando com outras situações, em especial a do Sueste Asiático e África Ocidental, a pirataria da Somália tem geralmente sido referida como uma das menos agressivas.⁹⁸ Não obstante esta realidade, as condições a que os tripulantes dos navios apresados são sujeitos não são apenas de extrema precariedade; escapam, frequentemente, às regras mais elementares. Não são apenas utilizados como reféns cujo resgate lhes irá render muito dinheiro. Servem também outros propósitos: como uma forma de condicionar os países que mantêm piratas sob prisão (se são mal tratados, também os reféns serão) ou como “escudos humanos” contra eventuais tentativas de recuperação dos navios apresados. Nesta última condição, se os piratas consideram que precisam de mostrar que não lhes falta determinação em ir até às últimas consequências, a forma de lidar com os reféns pode assumir contornos de crueldade.

⁹⁸ Tem sido referido que os piratas dispõem de uma espécie de “Código de Conduta” que regula o modo como devem lidar com os reféns (foi encontrado um exemplar desse código a bordo do iate francês “Le Ponant”, na sequência de um assalto por comandos das Forças Armadas francesas que recuperou o navio).

Não está garantido que os piratas continuem, como regra geral tem acontecido até aqui, a negociar os resgates de “forma séria” (isto é, confiável). Já se constatou que os piratas regulam a sua atitude com base no princípio da reciprocidade. Dou dois exemplos recentes.

Em fevereiro de 2011, a morte dos quatro tripulantes do iate americano “Quest”, na sequência da recusa dos EUA em negociarem a sua libertação, estando na proximidade um navio de guerra americano (USS “Steeret”) que chegou a ser alvejado pelos piratas com um “RPG”⁹⁹. Quando o navio de guerra decidiu desencadear um assalto, após ter constatado ter havido tiroteio a bordo do iate, encontraram os quatro tripulantes mortos¹⁰⁰.

Em abril de 2011, no processo de resgate do navio indiano MV “Asphalt Venture”, que estava aprisionado desde 28 de setembro de 2010, depois de terem sido pagos 3,5 milhões de dólares, um outro grupo de piratas reteve sete dos 15 membros da tripulação, só permitindo a libertação de oito. Para libertar os restantes, exigia que as autoridades indianas soltassem os cerca de 100 piratas que mantêm detidos.¹⁰¹

É difícil não olhar para este incidente como uma reação à postura de maior agressividade que a Marinha de Guerra indiana, preocupada com a aproximação da ameaça às suas costas, tem adotado. Não há forma de comprovar que existe uma ligação entre estas duas circunstâncias mas também é difícil excluir a elevada probabilidade dessa possibilidade. Alguns especialistas receiam que, em caso extremo, sob grande pressão e sem progresso na negociação, os piratas tentem “negociar” a detenção dos reféns com organizações terroristas, interessadas em obter concessões políticas, o que seria uma escalada séria.

Evidentemente, continua em cima da mesa a hipótese alternativa de recusar o pagamento de resgates, que é a postura recomendada para lidar com casos associados a terrorismo. Há, evidentemente, boas razões para defender esta linha de ação. Pagar resgates, além de “alimentar” a situação, como dissemos atrás, está a fornecer um modelo que a pirataria noutras zonas do mundo pode copiar, dada a facilidade e sucesso com que na Somália tem dado a ganhar muito dinheiro a muita gente. Quase toda a gente ganha, a começar, está bem de ver, pelas comunidades de onde os piratas provêm. Alguns ganham apenas por se limitarem a “não ver” o que se passa nas áreas porque são responsáveis, quer perante o Governo de Transição Nacional quer perante as auto-

⁹⁹ *Rocket Propelled Grenade*.

¹⁰⁰ O grupo fazia parte de uma expedição à volta do mundo que se dedicava à divulgação da Bíblia, que iam distribuindo pelos locais escalados (“*Blue Water Rallies*”), “*The Huffington Post*”, 22 feb. 2011, by Torie Bosh. Estiverem envolvidos neste episódio 11 piratas, presentemente a serem julgados nos EUA; um já foi condenado a prisão perpétua; há mais três que enfrentam acusação de assassinio (“*Huffington Post*”, 3 jul 2012).

¹⁰¹ “*Seven month ordeal over; MV Asphalt Venture crew return home*”, NDTV correspondent report, 1 may 2011.

ridades na Puntlândia e Somalilândia, que também procuram combater a pirataria mas estão infiltradas por redes de corrupção que minam os seus esforços. Os que ganham a maior parcela, como se referiu atrás, são as organizações de crime organizado que garantem o armamento e equipamento, que estão por trás das negociações dos resgates e da sua concretização¹⁰², que sustentam a rede de informações que se supõe existir em vários portos para determinar os alvos mais “lucrativos”, etc.

Não pagar resgates talvez não alterasse a situação no curto prazo, dizem os seus defensores, mas teria, certamente, o efeito catalítico de obrigar à tomada de medidas adicionais que resolvessem o problema com novas soluções, isto é, com uma intervenção em terra.

Alguns são perfeitamente categóricos na recomendação de não pagar, defendendo que: «*any company that pays off pirates should be denied the right to do business in the United States*».¹⁰³ No entanto, não se tomando qualquer medida adicional, não pagar simplesmente apenas traria um crescendo de violência.

Faz sentido, por isso, que se prefira lidar com o problema tal como se apresenta em vez de deixá-lo evoluir sem controlo, sob o risco de ir desembocar numa situação caótica. Por outras palavras e para resumir, ninguém vai dispor-se a acabar com o atual modelo sem ter uma alternativa que possa conduzir a uma evolução positiva da situação.

Há, no entanto, um fator que ninguém controla: as exigências de resgates são cada vez maiores. O recorde atual vai em 10 milhões de dólares, pagos pelo resgate do MV “Rosalia d’Amatto”, em 2011; outra cifra, muito citada foi a dos sete milhões pagos em Janeiro de 2010, pelo resgate do navio tanque grego MV “Maran Centaurus”. De 2008 para 2009, o montante global auferido pelos piratas, duplicou de 30 para 60 milhões.¹⁰⁴ Se a situação se descontrolar, as companhias deixarão de pagar o que lhes é pedido e algo terá então que ser feito. Melhor seria desenvolver planos para essa eventualidade; poderá não estar muito distante.

As Nações Unidas e, regra geral, os Governos têm uma posição formalmente anti-pagamento de resgates mas, na prática, a postura final é, no mínimo, ambígua. Não tendo sido capazes, até ao momento, de se organizarem

¹⁰² Os valores dos resgates não são geralmente dados a conhecer mas sabe-se que hoje atingem facilmente o patamar dos milhões de dólares. Começaram com algumas poucas centenas de milhares de dólares mas não têm parado de crescer. Há organizações privadas especializadas em negociações e na entrega dos pagamentos que, geralmente, tem que obedecer a exigências muito rigorosas quanto à forma como o dinheiro deve ser entregue.

¹⁰³ Peters, Ralph, citado por Max Boot em “*Pirates, Then and Now*”, *Foreign Affairs*, July/August 2009.

¹⁰⁴ “*Prosecuting Pirates and Upholding Human Rights law: Taking Perspective*” by Saoirse Bont, “*One earth Foundation, Working Paper*, Sep. 2010.

para garantir à indústria marítima condições de operação segura, não lhes tem restado senão evitar criar mais dificuldades, como seria o caso, de bloquear o pagamento de resgates.

A posição do Governo inglês merece atenção. Por um lado, recomenda que não se paguem resgates porque dessa forma se está a encorajar a continuação do crime, mas, como o quadro legal interno não o proíbe, não levanta objeções à prática seguida pelos armadores. Segue a lógica atrás referida de deixar o assunto nas mãos dos diretamente envolvidos, por não ter outra solução a oferecer.

No caso do casal de velejadores, Rachel e Paul Chandlers, que foi capturado ao largo das Seicheles em trânsito para a Tanzânia, em outubro de 2009, e que foram mantidos reféns durante 388 dias, manteve sempre a recusa de pagar os sete milhões de dólares que os piratas reclamavam, mas alguém acabou por pagar.¹⁰⁵ Curiosamente, no entanto, o Governo britânico bloqueou uma decisão do Conselho de Segurança das Nações Unidas que proibiria o pagamento de resgates a dois líderes de piratas identificados como tendo uma associação com organizações terroristas, sob o argumento de que o assunto precisa de ser examinado sob o ponto de vista legal.

É sob esta ideia de possível associação da pirataria com o terrorismo que o Presidente Obama assinou a *Executive Order* 13536 de 13 de Abril de 2010 que, embora nunca fale em resgates, proíbe qualquer pagamento, directo ou indirecto, a qualquer pessoa ou organização constante da lista de "*Specially Designated National*" elaborada pelo *Office of Foreign Asset Control* ou apontados pelos Departamentos do Estado ou do Tesouro como tendo estado envolvidos em atos que ameacem a paz, estabilidade e segurança na Somália. Abriu-se uma polémica sobre se esta ordem abrange ou não qualquer pagamento de resgates na sequência de atos de pirataria ou se apenas se refere a pagamentos aos dois líderes de piratas que constam da lista atrás referida em primeiro lugar. Não é previsível que esta polémica se esclareça, porque não é esse o propósito. A ambiguidade dos termos em que a ordem do Presidente está redigida tem funcionado, sem nada impor, como um mecanismo que acaba por levar as companhias de navegação a "pensar duas vezes" antes de se decidirem a pagar o resgate; não querem ser apanhadas fora do quadro legal em que devem operar, tanto mais porque se trata de um assunto de segurança sensível.

¹⁰⁵ Segundo relatos do *Daily Telegraph*, a quantia final terá sido acordada no montante de um milhão de dólares, pagos em duas "*tranches*". O Governo britânico chegou a considerar uma operação dos "comandos" da *Royal Navy (Special Boat Squadron)* em janeiro de 2010 mas a iniciativa acabou por não ir para a frente, aparentemente por dificuldades técnicas e dificuldades com o processo de decisão político-militar. Na altura do assalto (22 outubro de 2009) o navio de reabastecimento da *Royal Navy* RFA "*Wave Knight*" encontrava-se por perto mas não teve qualquer hipótese de intervir por falta de meios apropriados; este assunto levantou alguma controvérsia na opinião pública inglesa.

Grosso modo, a União Europeia tem uma posição alinhada com a dos EUA e com a das Nações Unidas, conforme a *Council Resolution (EU) 356/2010* de 26 abril¹⁰⁶, que congela os bens e proíbe ajuda financeira a oito indivíduos de nacionalidade somali e à organização islâmica al Shabaab. O seu propósito é uniformizar procedimentos mas a competência para a aplicação de sanções, por falta de cumprimento da Resolução, é matéria da exclusiva competência de cada Governo.

Medidas de proteção

Existe hoje alguma variedade de sistemas não letais que têm vindo a ser desenvolvidos em função das táticas e técnicas usadas pelos piratas, uns desenhados para dificultar a abordagem, outros para tentar manter os piratas à distância¹⁰⁷. No entanto, o que a experiência tem mostrado é que a primeira instância da chave de defesa dos navios reside num sistema de vigilância rigoroso, com equipamento próprio para o período noturno, para conseguir o maior alerta possível de eventuais situações de perigo. É um requisito em que geralmente os navios mercantes, com tripulações reduzidas e com o pessoal de quarto na ponte a confiar apenas em instrumentos, são, geralmente, pouco cuidadosos. No entanto, numa área de elevada ameaça de pirataria é o único que permitirá antecipar a ativação de defesas e alertas previstos e efectuar manobras que dificultem a abordagem. Num trabalho conjunto da IMO e da indústria marítima, estes assuntos encontram-se abordados numa publicação conhecida por "*Best Management Practices*" (presentemente, na 4ª edição) que aconselha também as posturas e procedimentos mais adequados¹⁰⁸.

Equipas de segurança

A colocação de equipas de segurança a bordo dos navios mercantes tem sido desde sempre um assunto controverso a que as instituições internacionais ligadas à segurança no mar e, em geral, a indústria marítima se têm oposto, mas a situação resultante da pirataria proveniente da Somália tem feito o assunto evoluir em sentido contrário. O ponto de viragem talvez se possa localizar no momento em que o general Petraeus, enquanto comandante do *US Central Command*, começou a defender o emprego de pessoal de companhias privadas

¹⁰⁶ "Imposing certain specific restrictive measures directed against certain natural or legal persons, entities or bodies, in view of the situation in Somalia».

¹⁰⁷ Rolos de arame farpado estendidos ao longo da borda, cerca electrificada, água sob pressão, etc. no primeiro caso; por exemplo, o "*Long Range Accoustic Device*" que produz um som imobilizador, no segundo caso.

¹⁰⁸ Naturalmente, o treino e a realização de exercícios regulares para as tripulações é também um dos elementos importantes da política a adoptar. Outros são a manutenção de um sistemas de comunicações permanentes, o registo de movimentos no *Maritime Security Center Horn of Africa*, a adopção do sistema "shiploc" que permite às autoridades em terra manter actualizada posição do navio.

de segurança (*Private Security Companies*) nos navios mercantes em trânsito na zona abrangida pela ameaça proveniente da Somália¹⁰⁹.

Não se trata de desistir da obrigação que todos os países têm em garantir a lei e a ordem nas águas sob sua jurisdição e de contribuir para o esforço comum de manter a utilização livre e segura dos mares; nem muito menos de tentar transferir para a indústria marítima a responsabilidade pela proteção dos seus navios. É uma posição sobretudo de pragmatismo, porque não é possível fornecer uma escolta dedicada a cada navio, em zonas de elevado risco.

Também não se chegou ainda a uma situação que justifique os custos elevados da adoção de rotas alternativas, implicando trânsitos mais extensos; muito menos, a organização da navegação mercante em comboios, uma medida de tempo de guerra que inclui a imposição de um sistema de controlo da navegação, hoje quase impensável pelo impacto negativo que teria sobre o comércio marítimo global e, portanto, sobre o funcionamento das economias.

Compreensivelmente, as companhias privadas de segurança não deixam escapar a oportunidade; diz a "*Hollowpoint Protective Services*": "*Vessels travelling in hostile waters require one on one protection. The seas are much too vast for governments both foreign and domestic to protect every ship that travels*". Dave Heindel, da "*International Transport Worker's Federation*" resume a situação do seguinte modo: "*Piracy has become so deadly and widespread that we all have to accept the use of properly regulated and trained onboard armed guards*".¹¹⁰

O assunto exige cuidado e uma aproximação prudente. Por exemplo, como garantir que as companhias privadas de segurança observam padrões de comportamento conforme o Direito Internacional aplicável ao alto mar? A "*Maersk Line Limited*" gasta um milhão de dólares/ano/navio (5000 dólares por navio/dia) em companhias de segurança que empregam apenas ex-"*Navy Seals*"; tem, com certeza, assegurado um serviço de qualidade mas companhias pequenas não podem despendar estas verbas astronómicas. A verdade é que o Iraque e Afeganistão criaram um mercado extremamente rendoso e, obviamente, a sua competência, profissionalismo e seriedade não são uniformes nem podem ser dados garantidos, logo à partida.¹¹¹

¹⁰⁹ pearin, Christopher, (2010), "A Private Security Solution to Somaly Piracy, *Naval War College review*, Autumn 2010, Vol. 63, Number 4. Importa registar, no entanto, que alguns países, particularmente os que têm frotas de pesca a operar na área (por exemplo, Espanha), já estavam a adoptar essa política há algum tempo.

¹¹⁰ In "*The Wall Street Journal*", 23 Feb. 2012, "*Italy, Indian clash over ocean shooting*", by Tom Wright and Margerita Stancati.

¹¹¹ Stuckey, Scott, «*Preventing piracy calls sufficient members of trained alerted sentries who can respond to threats before they get within automatic weapons and RPG range*», in "*Piracy: Determine intent before escalating force*"; *Defense News*. Espanha, um dos primeiros países a usar equipas de segurança privadas a bordo dos seus navios de pesca na zona, utilizava os serviços da companhia "*Marine Risk*", apontada como pouco cuidadosa na seleção do pessoal (referência ao emprego de seguranças de supermercados, etc.).

Realisticamente, também não se pode esperar dos capitães dos navios, normalmente sem experiência de lidar com situações de violência, que exerçam o controlo das equipas de segurança. Em qualquer caso, a questão de base – que é, aliás, a que tem estado na base das reticências da IMO – é que a presença de armas a bordo representa sempre um risco de utilização abusiva de força e a possibilidade de uma escalada do conflito que pode, a curto prazo, escapar ao controlo.¹¹²

Aliás, a maior procura de serviços destas empresas, como é costume, gerou não só a sua proliferação¹¹³ como também, quase inevitavelmente, quebras de qualidade. Ao que tem sido referido na imprensa internacional, nem todas sequer reconhecem que para operar de bordo de um navio são precisas qualificações específicas, diferentes das que geralmente se exigem em terra. Algumas, como a “*Blackwater Worldwide*” que esteve no Iraque, criaram reputação de “gatilho fácil” e há, pelo menos, uma referência a um pirata morto por seguranças privados (em março de 2010, na proteção do MV “Almezaar”¹¹⁴).

Alguns especialistas têm vindo a propor a adoção dos preceitos constantes do chamado “Documento de Montreaux”¹¹⁵ que, embora desenvolvidos para uso em conflitos armados, se admite serem igualmente aplicáveis aos serviços prestados por companhias privadas de segurança no combate à pirataria. Genericamente, o objetivo deste documento é definir um conjunto de boas práticas a seguir por todos os agentes envolvidos (Estados¹¹⁶ e companhias privadas de segurança) tendo em vista a observação dos princípios de Direito Internacional e de natureza humanitários relevantes. Seria uma forma de passar a ter um padrão comum de exigência de qualidade de serviços.

A alternativa é usar equipas de segurança militares, como tem estado a fazer a França e Itália. Porém, a experiência desta última diz-nos que também não é uma solução isenta de problemas. Levantou-se um conflito diplomático com a Índia, depois de o grupo de fuzileiros italiano embarcado no MV “Enrica Lexie”, em trânsito do Srilanka para o Djibuti, ter feito fogo sobre um barco de

¹¹² «.... *Placing armed guards on board threatens a severe risk of escalation*», Giles Noakes, Head of “*The Baltic International Maritime Council*”.

¹¹³ Algumas das mais referidas são: a “*Espada Logistics and Security Group*” (baseada em San Antonio, Texas), a “*Clayton Consultants, Inc*” (Herndon, Virginia), “*Blackwater Worldwide*”, “*Olive Group*” (London), “*Hollow Point*” (Mississippi), “*GoAGT, Gulf of Aden Group Transits*”.

¹¹⁴ Existe referência a um incidente anterior, em 2008, à entrada do Canal do Suez, em que um dos habituais vendedores egípcios que costumam aproximar-se dos navios para pequeno contrabando foi considerado como um pirata pela equipa de segurança que estava a bordo do MV “*Global Patriot*” e atingido mortalmente por não acatar as instruções para se afastar.

¹¹⁵ Título completo: “*Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflicts*”.

¹¹⁶ O documento distingue, ao nível de Estados, três tipos de actores, com responsabilidades distintas: “*contracting states*” (os que contratam os serviços dessas companhias); “*territorial states*” (onde as companhias operam) e “*home states*” (onde as companhias estão registadas).

pesca indiano, que assumiram como navio pirata, matando dois pescadores. A Índia considera que, não obstante serem militares, não têm imunidade, uma vez que estavam a operar de bordo de um navio privado, e decidiu detê-los, sob essa interpretação.

A IMO evoluiu de uma situação de rejeição intransigente de utilização de defesa armada a bordo dos navios para uma posição mais flexível, para responder exclusivamente à situação causada pela pirataria com base na Somália. A esta mudança de atitude não será alheio o facto de, até ao momento, os piratas não terem conseguido consumir qualquer ataque a navios mercantes com segurança própria.

Embora continuando a recusar a institucionalização da medida, a IMO agora admite-a para o caso da Somália e, tendo isso em atenção, anuncia a intenção de promover a elaboração de um conjunto de regras que ajudem os Estados e os armadores a decidir como deve ser abordado o assunto¹¹⁷. É mais um passo de cedência às pressões da indústria, num processo de evolução que embora lento tem sido inequívoco. No entanto, vai levantar um novo problema. Obriga os Estados a terem que lidar com a questão de navios mercantes com armas prontas a serem usadas a entrarem em águas territoriais ou terem acesso aos seus portos.

Medidas de incapacitação

Este tipo de medidas pode ser dirigido contra os piratas, sobre as suas infraestruturas de apoio em terra ou sobre as organizações que os apoiam. Destes três tipos de possíveis alvos, admite-se, geralmente, que o último seja o que maior e mais durável impacto possa ter sobre a capacidade de atuação dos piratas. Perderem alguns dos seus elementos, porque foram presos, ou perderem apoio logístico são reveses que podem ser ultrapassados com relativa facilidade, havendo apoio financeiro para recrutar novos membros ou para substituir material perdido. Perder o apoio das organizações que os apoiam é algo mais complicado, principalmente porque são mais difíceis de reconstituir.¹¹⁸ É uma das vias que a União Europeia e os EUA tentam explorar, mas é também, seguramente, a mais difícil de executar e a mais dependente de cooperação internacional.

A questão da detenção e julgamento dos suspeitos

Esta é uma das vertentes onde a comunidade internacional tem tido mais dificuldades em adotar uma política consistentemente eficaz. A razão geralmente invocada tem sido o facto de grande parte dos Estados que decidiram

¹¹⁷ Declarações de Koji Sekinizu, secretário-geral da IMO, no âmbito de uma conferência em Londres sobre pirataria, em "*Pirates Guard need global guidelines*", UN Agency, 22 May 2012.

¹¹⁸ Halliburton, Ansel (2011) "*Pirates versus Mercenaries – Purely private transnational at the margins of international law*", UC Davies School of Law.

empregar meios navais no combate à pirataria, respondendo à iniciativa da União Europeia e NATO, não terem tipificado a pirataria na sua legislação penal, situação que se verifica também em Portugal, como atrás esclarecido.

Esta realidade não impede os navios de atuar contra os piratas, nomeadamente detendo-os e/ou privando das suas armas e demais meios, mas não permite levá-los a subsequente julgamento. Como explica Neves Correia¹¹⁹, um suspeito de pirataria só pode ser julgado em Portugal se os atos que tenha praticado puderem ser subsumidos a outros tipos de crime do Código Penal e o crime for cometido a bordo de um navio de pavilhão português ou se o seu agente ou vítima for cidadão português. Porém, se o crime a que for subsumido o ato praticado for o de rapto, então aplica-se a jurisdição universal.

Portugal não está isolado nesta matéria. A Alemanha e a Dinamarca só levam piratas a julgamento se tiverem sido postos em causa interesses nacionais ou de cidadãos nacionais. Vários países receiam o subsequente pedido de asilo (como aconteceu na Holanda, com o primeiro condenado por um tribunal holandês) ou a invocação abusiva do princípio de "*non-refoulement*",¹²⁰ sob a alegação de que os visados ficarão em risco de sofrer tortura, tratamento desumano ou castigo se forem mandados de volta para o país de origem, depois de cumprida a pena. Em Espanha ocorreu um caso curioso, que é esclarecedor da inconsistência dos procedimentos aplicáveis: em maio de 2009, dois dias depois de um juiz ter ordenado que sete suspeitos de pirataria, detidos por um navio espanhol, fossem levados para Madrid, numa segunda instância, outro juiz mandou libertar os piratas sob o argumento de que não poderiam ser julgados em Espanha nem entregues para julgamento no Quênia, não obstante o acordo que então ainda vigorava entre a União Europeia e o Governo do Quênia. No Reino Unido, um relatório de Janeiro 2009, da Casa dos Comuns, refere o seguinte: «*If Royal Navy officers were to arrest pirates there was a real risk that such prosecution would fail on procedural grounds if they were brought back to the UK for prosecution*».¹²¹

Não obstante estas restrições, a situação geral em termos de números de detenções e condenações de suspeitos de pirataria tem, ao contrário do que é

¹¹⁹ Correia, António Neves, capitão-de-fragata, (2010), "O uso da força no combate à pirataria (A dimensão Jurídica. ROE. Regras de empenhamento", Boletim nº 10, Maio 2011, IESM.

¹²⁰ «*The principle of non-refoulement is the cornerstone of asylum and of international refugee law. Following from the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution, as set forth in Article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, this principle reflects the commitment of the international community to ensure to all persons the enjoyment of human rights, including the rights to life, to freedom from torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, and to liberty and security of person. These and other rights are threatened when a refugee is returned to persecution or danger.*», UNHCR note on the Principle of non-refoulement, published by the High Commissioner for Refugees.

¹²¹ Asle, David (4 jun 2009) in "Beating Somalis at their own game".

a percepção geral entre a opinião pública, uma dimensão relevante. É o que se constata de um relatório do secretário-geral das Nações Unidas de junho de 2011,¹²² que faz um ponto de situação das detenções e condenações sobre incidentes de pirataria proveniente da Somália.

Havia, à data deste relatório, um total de 1011 piratas detidos a aguardar julgamento (641) ou já em cumprimento de pena (370), em 20 países¹²³. Este número corresponde a um incremento de 91,47% em relação a 2010 (em que havia 528 detidos). Os destaques dos números mais significativos vão para os países da região, incluindo a própria Somália (certamente, outra novidade), nos seguintes termos: Puntlândia 290 detidos (240 condenados), Somalilândia 94 (68), Somália Central/Sul 18; Quênia 119 (50); Seicheles 20 (20); Maldivas 34 (aguardando deportação); Iémen 20 (20); Tanzânia 12 (6); Madagáscar 12; Ilhas Comoros 6. No Médio Oriente encontram-se detidos 12 no Omã (todos condenados) e 10 nos Emiratos Árabe Unidos. Na Ásia, a Índia mantinha 119 prisioneiros, a Malásia 7, Coreia do Sul 5 e Japão 4. Os restantes 85 encontram-se detidos por países da NATO/EU do seguinte modo: 29 na Holanda (1 condenado); 28 nos EUA (8 condenados); 15 em França; 10 na Alemanha; 2 em Espanha e 1 na Bélgica.

Embora não se saiba ao certo o número de somalis envolvidos em assaltos piratas estima-se que, presentemente, o efetivo total exceda o milhar, que era o número que se calculava, em 2008, quando a situação se começou a deteriorar de forma radical. Para alguns observadores, poderá mesmo rondar os três milhares. Comparando estes números com o referido no relatório acima referido, verifica-se que a capacidade de regeneração das perdas resultantes de detenções situa-se entre os 100 e 300%; por cada pirata detido, aparece entre um e três para tomarem o seu lugar.

Na situação de caos em que o País se encontra mergulhado e falta de oportunidades legais de sobrevivência, esta tendência só se alterará se os riscos que lhes forem criados forem verdadeiramente desencorajadores. Não têm sido, como se sabe.

Em qualquer caso, há, nesta situação, uma perspetiva que exige mais alguma ponderação, porque, à luz dos números atrás apontados, a impunidade, que muitos apontam como a principal causa para a falta de progresso na eliminação da ameaça, afinal não está tão generalizada como, geralmente, se imagina. Obviamente, o número de detidos e condenados seria maior se nenhum

¹²² "Report of the Secretary General on the modalities for the establishment of specialized Somali anti-piracy courts, UNSC, 11 jun 2011.

¹²³ Uma das últimas condenações vindas a público refere-se ao julgamento de 11 piratas detidos pelo navio de guerra francês "Nivose", todos considerados culpados e condenados a 20 anos de prisão em Abril de 2012.

tivesse que ser solto, sob a invocação de razões legais; em média, estarão, nesta situação, cerca de 60% do total de piratas intercetados.¹²⁴

Idealmente, nenhum deveria ser libertado sem julgamento porque é isso que está implícito nas Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas quando se apela a que se tomem todas as medidas necessárias para suprimir a pirataria ("*all necessary measures*"). Se a percentagem de detidos enviados para julgamento fosse de 100% (0% de impunidade), em vez dos acima referidos 40% (1011 piratas detidos), teríamos, presentemente, cerca de 2527 detidos. Até que ponto essas circunstâncias poderiam alterar significativamente a situação no terreno?

Em teoria, o efeito de desencorajamento seria maior mas, tendo em conta a falta de alternativas que se oferecem aos piratas somalis para mudar de vida, é razoável duvidar que daí resultasse alguma diferença relevante. Se a prisão de mais de mil piratas não teve qualquer efeito dissuasor, não podemos evitar a conclusão de que as expectativas de solução do problema por esta via mostram-se, na prática, mais limitadas do que se imaginava.

Esta realidade não vai ajudar a levar os países a darem a necessária premência à remoção dos obstáculos legais que os estejam a impedir de levar a detenção dos suspeitos até às últimas consequências (julgamento e eventual cumprimento das penas aplicadas). Mesmo entre aqueles que não têm restrições, pôr-se-á sempre a procura de algum equilíbrio entre o reduzido impacto das detenções e a pesada sobrecarga, logística e judicial que o julgamento dos suspeitos em território do país que fez a detenção comporta. Não são apenas as razões acima invocadas (receios de pedidos de asilo e/ou a invocação do princípio de "*non-refoulement*"). É também o peso de ter que montar, na sequência da decisão de "criminalizar" a pirataria, uma estrutura nacional que trate dos correspondentes procedimentos administrativos: a receção dos detidos no primeiro porto de escala; o seu encaminhamento sob detenção para julgamento, provavelmente por via aérea militar; assegurar o cumprimento das previsíveis penas e, finalmente, o retorno ao país de origem, findo o seu cumprimento.

A Holanda embora sendo o país da NATO com maior número de piratas recebidos para julgamento (29) e o primeiro país europeu a completar um julgamento, não segue, como se poderia pensar, uma linha rigorosa. Libertou 13 piratas detidos em Dezembro de 2009 pelo HMNLS "*Everston*", depois do Quênia e da Seicheles terem recusado julgá-los e não ter sido possível à União Europeia encontrar outra solução.¹²⁵

¹²⁴ Entre agosto de 2008 e dezembro de 2009, de entre os 706 piratas detidos, 269 foram transferidos para serem submetidos a julgamento, 426 foram libertados e 11 morreram, em "*Prosecuting Pirates and Upholding Human Rights Law: Taking Perspective*", by Saoirse de Bont, "*One Earth Future Foundation Working Paper*, sep. 2010.

¹²⁵ Posteriormente, em março de 2011, conseguiu um desfecho mais favorável quando as Seicheles aceitaram julgar 11 piratas detidos por outro navio holandês (HMNLS "*Van Amsefel*").

Uma coisa é os Estados preparem-se para lidar com problemas pontuais de pirataria que podem surgir a qualquer momento e em qualquer zona, o que torna necessário ponderar a reintrodução do crime de pirataria no seu quadro legal.¹²⁶ Outra coisa, muito diferente, é enfrentar a situação particular da Somália. Esta requer uma solução específica de âmbito regional que não sobrecarregue ainda mais o esforço que está a ser feito em várias frentes, nomeadamente a militar, pelos países que estão a corresponder aos apelos das Nações Unidas.

Estou a referir-me, nesta segunda linha, à criação de tribunais especializados para julgar localmente o volumoso número de casos originados na zona, o que conforme refere o relatório do secretário-geral atrás citado,¹²⁷ tem as duas seguintes vias possíveis: através da própria Somália e/ou da colaboração dos países da região.

No primeiro caso, o objetivo é dotar a Somália de um sistema em que as potências que combatem a pirataria possam confiar para lhes entregar os suspeitos; foi previsto, pelas Nações Unidas, um investimento de 24,5 milhões de dólares para a construção de novos tribunais e prisões e melhoria geral das condições em que operam atualmente, não obstante já se ocuparem de um número significativo de casos, como atrás referido.

No segundo caso, pretende-se a criação de um “*Regional Prosecution Center*”, estatuto que as Seicheles se ofereceram para adotar sob a condição de os condenados serem subsequentemente transferidos para a Somália, o que foi, entretanto, assegurado por um protocolo assinado com o governo da Puntlândia¹²⁸. Este assunto tem sido apresentado sob várias formas, quer sob a designação de um “tribunal internacional *ad hoc*” ou de um “tribunal híbrido” (ideia portuguesa)¹²⁹.

¹²⁶ «When a law and the crime it identifies no longer mesh, it is the law that must change. The UN Convention emerged from a Cold War climate wherein the United States and its allies feared their Soviet counterpart would declare any encroachment on its territorial waters as an act of piracy ... the Cold War ended, yet its anachronistic definition of piracy survives. ... The trial of Abduwali Muse, the Somali pirate captured following the “Maersk Alabama” incident, ended swiftly with a guilty plea in US Federal Court. Had Muse pleaded not guilty it would have been the first trial on American soil since 1826, sending scores of harassed law clerks into the dimmest, darkest recesses of Admiralty law», D. R. Burgess, “Somali Piracy: Send in the marines ... Then the Lawyers”, 1 Mar 2011, “Huffington Post”.

¹²⁷ “Report of the Secretary General on the modalities for the establishment of specialized Somali anti-piracy courts, UNSC, 11 jun 2011.

¹²⁸ Este protocolo tem, porém, uma restrição; só se aplica se o condenado aceita cumprir a pena no seu País (Somália/Puntlândia).

¹²⁹ Eventuais interessados em detalhes sobre este assunto podem consultar: “A acção das Nações Unidas contra a pirataria com origem na Somália” de Miguel Serpa Soares e Mateus Kowalski e “Uso de força no combate à pirataria. A dimensão jurídica. ROE – Regras de empenhamento” de António Neves Correia, ambos constantes do Boletim nº 10 de Maio de 2011 do IESM, e “Um tribunal híbrido para a pirataria na Somália – A construção de capacidade jurisdicional num Estado em colapso” de Mateus Kowalski na revista RI Relações Internacionais nº 31 de setembro de 2011.

No geral, a ideia encontra alguma receptividade na região,¹³⁰ mas tem tardado a passar à prática.

A verdade é que não está à vista nenhuma solução boa; terá que se optar pela menos má. A que passa pela Somália pode não estar disponível num horizonte de curto prazo, por insuficiente evolução favorável da situação interna. A regional, entre os Estados vizinhos enferma do receio de precariedade, por falta de instituições e de um sistema judicial credível. Em qualquer caso, talvez seja esta última onde é preciso insistir. Se, de facto, a comunidade internacional quiser ser consequente com a ideia de que é preciso reduzir a margem de impunidade que ainda exista, mesmo não sendo essa a chave definitiva do problema, então há que aproveitar, com brevidade, o espaço que alguns países da região para encontrar uma solução.¹³¹

Intervir em terra

Ataques a infraestruturas em terra estão autorizados pela Resolução do Conselho de Segurança nº 1851 (2008) (atualizada pela Resolução 2020 (2012))¹³². Em termos operacionais, nas condições existentes no terreno, são medidas relativamente fáceis de concretizar com meios aéreos. Porém os helicópteros orgânicos das unidades navais não são os meios indicados; não estão preparados para enfrentar o risco de reações de terra, quer por parte dos piratas, quer por parte das milícias da al Shabaab, principalmente a sul de Mogadíscio que é a zona onde o seu controlo é quase total. No mínimo terão que ser helicópteros de ataque ou, então, aviação de asa fixa; porém, o melhor

¹³⁰ A Tanzânia acolhe favoravelmente a ideia mas pretende ajuda para a construção de quatro a cinco novas prisões e o fornecimento de um navio de fiscalização para as suas águas. As Seicheles têm acordos com a União Europeia e os EUA para receber suspeitos e acordos com o Governo de Transição Nacional, Puntelândia e Somalilândia para receber os condenados. Tem reservas sobre a ideia de um tribunal extraterritorial, posição também adoptada pelas Ilhas Maurícias, que estarão em vias de fazer um acordo com a União Europeia. O Quénia celebrou um acordo com a União Europeia, depois estendido a outros países, para receber e julgar piratas detidos pelas respectivas forças navais, mas em Abril de 2010, anunciou a sua suspensão, a partir de Outubro, o que concretizou, não obstante ainda tenha aceitado, posteriormente, novos casos; na altura em que anunciou a suspensão, estava com o sistema sob risco de rotura, dado o número de casos acumulados.

¹³¹ Beck Pemberton, duvida da eficácia de uma solução regional, que calcula que, muito provavelmente, será sempre precária (por falta de instituições a funcionar dentro de padrões mínimos de exigência). Em alternativa, defende atribuir ao “*International Tribunal for the Law of the Sea*”, baseado em Hamburgo, a competência pelos julgamentos de casos de pirataria. Trata-se de aproveitar o funcionamento de uma instituição que já existe. (“*The International Tribunal for the Law of the Sea as a High Court of Piracy*”, in “*One Earth Foundation, Working Paper, 5 nov. 2010*”

¹³² Extracto da referida resolução: «*states and regional organizations cooperating in the fight against piracy ... may undertake all necessary measures that are appropriate in Somalia, for the purpose of suppressing acts of piracy ...*».

meio seriam UAVs¹³³ armados, mas, presentemente, apenas os EUA possuem esses meios.

Embora “intervir em terra” seja uma medida que tem o atrativo de poder provocar reveses importantes nas capacidades de operação dos piratas, com riscos reduzidos para quem as levar a cabo, até ao momento, há um único registo de recurso a esta medida.

Ocorreu a 15 de maio deste ano, com base numa autorização, dada pelo Conselho da Europa, a 23 de março de 2012, com o prévio acordo do Governo Federal de Transição. Conforme a terminologia usada pela União Europeia, tratou-se de uma operação “DPLD” (*Disruption of Pirate Logistical Dumps*), visando, exclusivamente, a destruição do material usado pelos piratas. Segundo notícias vindas a público¹³⁴, foi destruído um relativamente importante armazém de meios e diverso material de apoio, incluindo cinco a nove¹³⁵ embarcações (“*skiffs*”), na aldeia de Handulle, um conhecido refúgio de piratas (a 18 quilómetros de Haradhere). Muito embora não tenha sido revelado que navios participaram na operação, é conhecido que, por essa altura, a EUNAVFOR integra o navio anfíbio francês “Dixmude” que pode operar 16 helicópteros, incluindo o “*Tigre Gunship*”¹³⁶, um helicóptero de ataque que tem condições de operar em ambiente de ameaça moderada.

Perguntar-se-á porque não se recorre regularmente a este tipo de medida. Os principais santuários dos piratas são conhecidos¹³⁷ e a situação, como geralmente é reconhecido, está a requerer medidas mais drásticas. No entanto, existem razões que justificam prudência. Receia-se, principalmente, pela segurança das tripulações e dos navios apresados que, a qualquer momento, poderiam passar a ser alvo de retaliações. Por altura desta ação, estimava-se que os piratas tinham em seu poder 300 tripulantes de um total de 17 navios apresados, mas este número tem, entretanto, diminuído.¹³⁸ Para tornar claro que o âmbito da operação visava apenas depósitos de apoio logístico, foi imposta uma rigorosa restrição geográfica, limitando a intervenção a uma faixa costeira de profundidade inferior a dois quilómetros.

¹³³ *Unmanned Aerial Vehicle*.

¹³⁴ “EU Navy, helicopters strike piracy supply center, 15 May 2012, Associated Press, by Abdi Guled and Slobodan Lekic.

¹³⁵ As referências ao número de “*skiffs*” em órgãos de comunicação social têm variado entre estes dois números.

¹³⁶ Trata-se de um helicóptero de ataque fabricado pela EUROCOPTER. Resulta de um projecto de cooperação industrial franco-alemão, segundo um requisito operacional acordado em 1984 para a construção de um helicóptero de combate multipropósito. Foram utilizados na intervenção da NATO na Líbia, pela Marinha francesa, que fez deslocar para a área o navio anfíbio “*Tonnerre*”.

¹³⁷ Estão referenciados como principais os seguintes: Caluwla, Eyl, Hobyo e Haradhere, em “*Countering Piracy off the Horn of Africa: Partnership and Action Plan*”, US National Security Council, Dec 2008.

¹³⁸ No início de julho deste ano, os números de navios apresados e reféns era bem mais baixo: sete e 21, respectivamente.

O Parlamento Europeu, embora dando por bem-vinda a iniciativa, não deixa, nem por isso, de a encarar com algum ceticismo. Segundo Maria Eleni Koppa, advogada e membro do Parlamento, o entendimento político prevalente pode resumir-se do seguinte modo: «*The scepticism has to do with the Parliament's conviction that piracy cannot be eliminated through military means alone ... and also fears that the intervention could exacerbate violence, increasing the risk of unintentionally targeting civilians and fishing equipment*».¹³⁹

Esta situação vem revelar-nos que a impunidade de que os piratas têm beneficiado não tem apenas a vertente geralmente referida: a que respeita à possibilidade de não chegarem a ser julgados pelos seus crimes. Afinal, existe também a impunidade de que gozam em terra e essa é quase total, não obstante a boa vontade e alguns esforços, principalmente, do Governo da Puntelândia, ainda que não tão eficazes quanto seria desejável.

Compreende-se, como se viu atrás, que não se possa fazer mais nada de relevante na questão de submeter todos os piratas a julgamento enquanto as Nações Unidas não conseguirem avançar com a criação de um "tribunal regional". Não se compreende, no entanto, que não se tente explorar sistematicamente o espaço disponível para intervir em terra, ainda que com a cautela que os receios de retaliação sobre os reféns recomendam.

Conforme explicam os que conhecem a situação no terreno, pelos seus próprios olhos, as condições no terreno são favoráveis a uma intervenção aérea. Nem sequer existe o risco, que geralmente mais condiciona a decisão política: provocar danos colaterais. Os piratas estão concentrados em zonas relativamente restritas, porque os anciões dos vários clãs, não querendo violar a lei islâmica que proíbe a pirataria, não permitem que vivam nas suas próprias comunidades. Vivem em acampamentos improvisados, um por cada "gang", onde não há mulheres nem crianças. Têm, por perto, os seus depósitos de material, tudo muito próximo da praia para facilitar a logística da colocação dos "skiffs" na água, com todo o demais equipamento. Em frente, no mar, estão os navios apresados pelo grupo, fundeados num raio de cerca de duas milhas. A segurança está orientada para o lado de terra, para ter em conta a ameaça das milícias da al Shabaab; não esperam ataques do mar.

Não sei se, a nível político, já terá sido pedido um plano de acção militar que permita explorar esta situação e ponderar os prós e contras de uma intervenção. Com três forças distintas, cada uma com o seu próprio comando operacional e diferentes dependências políticas, as condições para essa abordagem não são, obviamente, as desejáveis. Convinha, por isso, recordar que já se fez melhor no passado, por exemplo, na Operação "Sharp Guard" atrás recordada,

¹³⁹ Koppa, Maria Eleni, "Maritime Security – Actions to be implemented with caution. "Yes" to a robust EU Counter-piracy strategy" (Maritime Security Magazine)

em que os meios foram integrados numa única força. Talvez deva ser por aí que importaria começar.

Regresso ao passado? A privatização do combate à pirataria

Não obstante a resistência inicial da IMO e dos países em geral para recorrer ao serviço de empresas privadas de segurança para a autodefesa dos navios mercantes, a pressão dos acontecimentos tem vindo a levar, como vimos atrás, a uma generalização crescente dessa prática. Na fase atual tenta-se apenas introduzir alguma ordem e sobretudo estabelecer padrões de exigência que garantam as melhores práticas. Obviamente, esta medida vai ajudar a conter a ameaça mas não a vai eliminar; não é esse o seu propósito.

Não se estranhe, portanto, que, sob a pressão dos interesses económicos, aliás legítimos, e perante o insuficiente sucesso global das medidas até então tomadas nos vários campos onde se tem atuado (militar, político, social, etc.) se comece a defender que deve ser dada maior margem de manobra às companhias privadas de segurança. Como se pode imaginar, o tema é muito controverso. No entanto, segundo Ansel Halliburton, da "*Davies Law School*"¹⁴⁰, Universidade da Califórnia, não faltam argumentos para fazer uma proposta nesse sentido.

Como veremos, não é uma posição isolada. É talvez mesmo mais uma expressão de uma tendência que tem vindo a ganhar terreno - diria eu - de forma preocupante. Deve, por isso, merecer a nossa atenção cuidada, independentemente do grau de aceitação que possa vir a ter. Presumo que este seja reduzido, no curto prazo, mas pode evoluir rapidamente, como aliás, sucedeu com a questão das equipas de proteção. Interessa, portanto, ver o que argumenta Ansel Halliburton. Resumidamente, é o seguinte:

1. Os Estados estão mal equipados para lidar com o crime de pirataria; em vez de continuarem a gastar milhões numa batalha perdida contra bandos de piratas melhor seria que concentrassem a sua atenção e recursos no desenvolvimento político e económico do País.
2. Como se trata de um crime essencialmente económico, deve ser dada aos principais atores desta atividade, por exemplo, os donos das companhias de navegação, uma maior margem de manobra para o enfrentar. No mínimo, devem ter autoridade para empregar companhias privadas de segurança na proteção dos seus navios (o que, como sabemos, já é aceite) mas não tendo isso suficiente efeito dissuasor - diz o autor da proposta - vai ser necessário que disponham de autoridade para atuar preventivamente. É uma questão de opção: ou se aceita o crescente custo económico da pirataria, ou se

¹⁴⁰ Halliburton, Ansel, "*Pirates versus mercenaries. Purely private transnational violence at the margins of international law*"

aceita o custo humanitário de autorizar as companhias privadas de segurança atuarem contra a pirataria.

3. Esta segunda hipótese implica reconhecer formalmente, como acontecia no passado, que o crime de pirataria é qualitativamente diferente de qualquer outro podendo, portanto, ser encarado, quanto à forma como é tratado, como uma exceção ao Direito Internacional e toda a demais legislação que protege direitos humanos e humanitários. Segundo Halliburton, este possível entendimento ficou em aberto a partir do momento que o Conselho de Segurança das Nações Unidas decidiu encarar a luta contra a pirataria ao abrigo do Capítulo VII da Carta que trata de "ações em caso de ameaça ou rutura de paz e ato de agressão", incluindo o emprego de poder militar. Esta abertura deve ser explorada, diz o proponente.

É uma posição que desafia frontalmente o princípio elementar de que o uso de força é monopólio dos Estados e as mais elementares regras de bom senso. É verdade que, até certo ponto, já existe algum atropelo desse princípio; o precedente abriu-se a partir do momento que se aceitou o papel das companhias privadas na autoproteção dos navios. No entanto, com este passo novo, Halliburton procura ir bastante mais longe porque entra abertamente na privatização do uso da força, o que perverte todas regras aceites internacionalmente e ignora que o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, quando se refere ao uso da força, associa essa autorização apenas ao emprego de forças armadas.

Esta tendência de encarar possíveis soluções alternativas para o problema da pirataria na Somália no campo das companhias privadas de segurança tem sido, como seria de esperar, bem aproveitada por estas para alargar o seu mercado. Hoje, há oferta de serviços em quase todos os campos: para as negociações e concretização das operações de resgates, para a retoma, pela força, de navios apresados, e a iniciativa da "Blackwater" (hoje designada "XE") em disponibilizar, conforme atrás referido, um navio capaz de operar helicópteros e dispendo de blindagem nas áreas mais sensíveis. Este último negócio só não progrediu porque a comunidade internacional respondeu com uma presença militar que acabou por desinteressar eventuais clientes dessa solução.

Outra iniciativa no mesmo sentido vem do Congresso dos EUA, onde Ron Paul tem defendido repetidamente o regresso ao uso das chamadas "cartas de corso" ("*Lettres de Marque and Reprisal*", a licence granted by a state to a private citizen to arm a ship and seize merchant vessels of another nation"). Não obstante a Declaração de Paris de 1856 ter proibido a sua prática, e os EUA observarem a Declaração, embora não a tenham assinado, a Constituição americana (Artigo 1º da Secção 8) continua a atribuir ao Congresso a prerrogativa de as usar. Ron Paul começou a defender o seu uso, imediatamente a seguir aos atentados terroristas de 11 de setembro, sob o argumento de que os terroristas se equiparavam a piratas e não poderiam ser combatidos por meios con-

vencionais. A proposta foi renovada em julho de 2007 e, em abril de 2009 foi apresentada como uma forma de combater a pirataria no Golfo de Áden. No entanto, em nenhum caso, qualquer destas iniciativas logrou aceitação para conversão em lei. Não fosse esse o desfecho teríamos um retrocesso a práticas de à séculos atrás e há muito condenadas.

Como poderá evoluir este assunto é questão que a comunidade internacional precisa de acompanhar continuamente. A rejeição que as propostas atrás referidas têm gerado pode diminuir ou desaparecer no futuro. Basta que a ameaça continue a crescer, ou que as companhias de navegação comecem a considerar incomportável o continuado pagamento de resgates, e que continue a não se encontrar uma resposta eficaz no quadro de actuação em que tem estado a ser concebido o seu combate.

Se há que tomar medidas mais extremas o melhor é que se decidam com oportunidade, para não se perder a iniciativa, e que fiquem no âmbito dos Estados porque o que está em causa – a utilização livre e segura do mar - não é responsabilidade que, em nenhuma circunstância, possa ser deixada nas mãos dos agentes económicos¹⁴¹.

Síntese Conclusiva

Não é certamente realista esperar que a pirataria venha, algum dia, a desaparecer. No entanto, face ao recrudescimento do fenómeno, é necessário ponderar sobre o insuficiente sucesso das medidas que têm sido tomadas para a conter.

Sabe-se que se trata de uma luta para manter em todas as frentes (militar, social, económica, financeira, política e jurídica). Sabe-se também que a configuração geral dessa luta precisa de ser ajustada de acordo com a caracterização diferente que a ameaça toma em cada região do mundo onde se faz sentir. São vários os fatores que variam de caso para caso: a dimensão, o impacto nos vários sectores de atividade e na estabilidade, as ligações com o terrorismo, com o crime organizado, etc.

O caso da Somália, pelas suas proporções e implicações económicas, é, de momento, o que mais exige da componente militar, mas diversas restrições, políticas e jurídicas, têm condicionado o seu emprego para além do que seria desejável.

Esta situação tem permitido aos piratas uma margem de impunidade difícil de entender, mesmo tendo em conta as circunstâncias muito complexas do contexto em que operam.

¹⁴¹ «Piracy in the 21st century is a serious and growing problem. We live in an interdependent and interconnected global society supported by a global economy – and that economy simply cannot function if the world's oceans are not safe and secure for maritime commerce», in "Countering Piracy off the Horn of Africa: Partnership and Action Plan" US National Security Council, Dec. 2008.

A manter-se esta situação, poderemos continuar a conter a ameaça, eventualmente diminuí-la como aliás tem acontecido ultimamente, mas sem uma redução significativa da impunidade de que gozam os piratas, não é de esperar que a solução do problema conheça qualquer progresso consistente.

Há três prioridades de que esse desfecho está sobretudo dependente.

Em primeiro lugar, concretizar uma solução - aliás, já identificada, nos seus contornos gerais - que permita o julgamento dos piratas detidos, sem encargos adicionais para os países que já estão a contribuir militarmente, com significativos encargos. Isto é, a criação de um "*Regional Prosecution Centre*", sob a égide das Nações Unidas e com a colaboração dos países da região.

Em segundo lugar, tirar melhor partido da vulnerabilidade do dispositivo dos piratas em terra, explorando, pelo menos, as modalidades de intervenção que podem facilmente acomodar a relutância em passar a uma postura abertamente ofensiva.

Em terceiro lugar, estabelecer uma estrutura única de comando operacional que abranja, pelo menos, todos os meios atribuídos à NATO e à União Europeia, sem o que não será possível falar em unidade de ação e de otimização de recursos.

Extracto da
United Nations Convention on the Law of the Sea

Article 101
Definition of piracy

Piracy consists of any of the following acts:

(a) any illegal acts of violence or detention, or any act of depredation, committed for private ends by the crew or the passengers of a private ship or a private aircraft, and directed:

(i) on the high seas, against another ship or aircraft, or against persons or property on board such ship or aircraft;

(ii) against a ship, aircraft, persons or property in a place outside the jurisdiction of any State;

(b) any act of voluntary participation in the operation of a ship or of an aircraft with knowledge of facts making it a pirate ship or aircraft;

(c) any act of inciting or of intentionally facilitating an act described in subparagraph (a) or (b).

Article 102

Piracy by a warship, government ship or government aircraft whose crew has mutinied

The acts of piracy, as defined in article 101, committed by a warship, government ship or government aircraft whose crew has mutinied and taken control of the ship or aircraft are assimilated to acts committed by a private ship or aircraft.

Article 103

Definition of a pirate ship or aircraft

A ship or aircraft is considered a pirate ship or aircraft if it is intended by the persons in dominant control to be used for the purpose of committing one of the acts referred to in article 101. The same applies if the ship or aircraft has been used to commit any such act, so long as it remains under the control of the persons guilty of that act.

Article 104

Retention or loss of the nationality of a pirate ship or aircraft

A ship or aircraft may retain its nationality although it has become a pirate ship or aircraft. The retention or loss of nationality is determined by the law of the State from which such nationality was derived.

Article 105

Seizure of a pirate ship or aircraft

On the high seas, or in any other place outside the jurisdiction of any State, every State may seize a pirate ship or aircraft, or a ship or aircraft taken by piracy and under the control of pirates, and arrest the persons and seize the property on board. The courts of the State which carried out the seizure may decide upon the penalties to be imposed, and may also determine the action to be taken with regard to the ships, aircraft or property, subject to the rights of third parties acting in good faith.

Article 106

Liability for seizure without adequate grounds

Where the seizure of a ship or aircraft on suspicion of piracy has been effected without adequate grounds, the State making the seizure shall be liable to the State the nationality of which is possessed by the ship or aircraft for any loss or damage caused by the seizure.

Article 107

Ships and aircraft which are entitled to seize on account of piracy

A seizure on account of piracy may be carried out only by warships or military aircraft, or other ships or aircraft clearly marked and identifiable as being on government service and authorized to that effect.

Agradecimento

Agradeço os contributos dados pelo vice-almirante José Domingos Pereira da Cunha, Capitão de Mar e Guerra Alberto Manuel Silvestre Correia e capitão-de-fragata António de Jesus Neves Correia que aceitaram ler e comentar a versão original deste texto.

CADERNOS NAVAIS

Volumes Publicados

1. **A Marinha e a Revolução nos Assuntos Militares**
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti.
2. **Papel das Marinhas no Âmbito da Política Externa dos Estados**
Contra-Almirante Victor Manuel Lopo Cajarabille
3. **Conceito Estratégico de Defesa Nacional**
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,
Contra-Almirante Victor Manuel Lopo Cajarabille
4. **O Contexto do Direito do Mar e a Prática da Autoridade Marítima**
Dr. Luís da Costa Diogo
5. **Considerações sobre o Sistema de Forças Nacional**
Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues
6. **Portugal e a sua Circunstância**
Professor Doutor Adriano Moreira,
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,
Dr. João Soares Salgueiro,
Professora Doutora Maria do Céu Pinto,
Professora Doutora Maria Regina Flor e Almeida
7. **O Poder Naval. Missões e Meios**
Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos Nélson Lopes da Costa
8. **Sobre o Vínculo do Militar ao Estado-Nação.**
Breve Abordagem Filosófico-Estatutária
Tenente Carla Pica
9. **Portugal e os EUA nas Duas Guerras Mundiais:**
a Procura do Plano Bi-Lateral
Professor Doutor José Medeiros Ferreira

10. A Estratégia Naval Portuguesa

Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,
Professor Doutor António José Telo,
Vice-Almirante Magalhães Queiroz,
Almirante Vieira Matias,
Contra-Almirante Lopo Cajarabille,
Capitão-Tenente Marques Antunes,
Dr. Nuno Rogeiro,
Vice-Almirante Ferreira Barbosa,
Dr. Tiago Pitta e Cunha,
Vice-Almirante Reis Rodrigues,
Contra-Almirante Melo Gomes,
Vice-Almirante Alexandre Silva Fonseca,
Vice-Almirante Pires Neves,
Vice-Almirante Rebelo Duarte

11. O Direito Humanitário, as Regras de Empenhamento e a Condução das Operações Militares

Capitão-de-Mar-e-Guerra José Manuel Silva Carreira

12. As Forças Armadas e o Terrorismo

Contra-Almirante José Augusto de Brito

13. O Mar, um Oceano de Oportunidades para Portugal

Almirante Vieira Matias

14. Opções Estratégicas de Portugal no Novo Contexto Mundial

Professor Doutor Hernâni Lopes,
Professor Doutor Manuel Lopes Porto,
Dr. João Salgueiro,
Professor Doutor José Carlos Venâncio,
Dr. Salgado Matos,
Dr. Félix Ribeiro,
Professor Doutor Fernando Santos Neves,
Dr. Joaquim Aguiar,
Professor Doutor Adriano Moreira

15. A Security em âmbito marítimo. O Código ISPS

Dr. Luís Manuel Gomes da Costa Diogo,
Capitão-Tenente José António Velho Gouveia

16. O Mediterrâneo, Geopolítica e Segurança Europeia

Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sacchetti

17. **As Grandes Linhas Geopolíticas e Geoestratégicas da Guerra e da Paz**
Capitão-Tenente José António Zeferino Henriques
18. **A Nato e a Política Europeia de Segurança e Defesa. Em Colisão ou em Convergência?**
Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues
19. **Segurança e Cidadania. Conceitos e Políticas**
Dr. António Jorge de Figueiredo Lopes
20. **Continentalidade e Maritimidade.**
A Política Externa dos Impérios e a Política Externa da China
Professor Doutor António Marques Bessa
21. **O Poder na Relação Externa do Estado**
Professor Doutor Luís Fontoura
Embaixador Leonardo Mathias
22. **Seminário “Uma Marinha de Duplo Uso”**
Intervenções dos Conferencistas
23. **A Definição de Agressão da Assembleia-Geral das Nações Unidas: História de uma Negociação**
Dr.^a Maria Francisca Saraiva
24. **Uma Visão Estratégica do Mar na Geopolítica do Atlântico**
Coordenadores:
Professor Doutor António Marques Bessa
Professor Doutor Pedro Borges Graça
25. **A Europa da Segurança e Defesa**
Vice-Almirante António Rebelo Duarte
26. **1º Simpósio das Marinhas dos Países de Língua Portuguesa**
27. **Formulação da Estratégia Naval Portuguesa. Modelo e processo**
Contra-Almirante António da Silva Ribeiro
28. **O Sistema de Planeamento de Forças Nacional. Implicações da Adopção do Modelo de Planeamento por Capacidades.**
Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos César Martinho Gusmão Reis Madeira
29. **Reflexões sobre o Mar.**
Uma Homenagem ao Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sacchetti

30. **A “Guerra às Drogas”**
Capitão-de-Mar-e-Guerra MN J. Margalho Carrilho
31. **Contributos para uma caracterização da Geopolítica Marítima de Portugal**
1º Tenente Humberto Santos Rocha
32. **60 anos da Aliança Atlântica. Perspectivas navais**
Almirante Fernando José Ribeiro de Melo Gomes
Vice-Almirante José Carlos Lima Bacelar
33. **A Plataforma Continental Portuguesa e o Hypercluster do Mar**
Vice-Almirante Victor Lopo Cajarabille
Vice-Almirante António Rebelo Duarte
Dr.ª Patrícia Viana Afonso
34. **Estratégia Naval Portuguesa - O processo, o contexto e o conteúdo**
Contra-Almirante António Silva Ribeiro
Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco Braz da Silva
Capitão-de-Mar-e-Guerra Jorge Novo Palma
Capitão-de-Fragata Nuno Sardinha Monteiro
35. **O Papel da União Europeia e da União Africana na Prevenção e Gestão de Conflitos em África**
Capitão-de-Mar-e-Guerra Edgar Marcos Bastos Ribeiro
36. **Oxigénio e medicina subaquática e hiperbárica. Perspectiva histórica e realidade militar em Portugal**
Capitão-de-mar-e-guerra MN José de Gouveia de Albuquerque e Sousa
37. **Liderança e exercício de comando contributos**
Capitão-de-Fragata Francisco José Costa Pereira
Capitão-de-Mar-e-Guerra Henrique Eduardo de Gouveia e Melo
Capitão-de-Fragata Pedro Eduardo Fernandes Fonseca
38. **O Papel das Forças Armadas nas Operações Inter-Agencias de Combate às Ameaças Emergentes em Portugal.**
Capitão-de-mar-e-guerra Jorge Novo Palma
39. **Espaços Marítimos sob Soberania ou Jurisdição Nacional. um Modelo para Potenciar o Exercício da Autoridade do Estado no Mar**
Capitão-de-mar-e-guerra António Manuel de Carvalho Coelho Cândido

40. **Os Media como Vectores na Prossecução dos Objectivos Estratégicos das Forças Armadas**

Capitão-de-mar-e-guerra Vladimiro José das Neves Coelho

Nota: Os Cadernos Navais encontram-se disponíveis na internet, no site da Marinha: www.marinha.pt

