



## BOLETIM

ENSINO | INVESTIGAÇÃO

## PIRATARIA MARÍTIMA

SEMESTRAL  
maio | 2011  
ISSN - 1647-9645

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

BOLETIM

ENSINO E INVESTIGAÇÃO



*Autores*

Eric Grove

Alexandre Reis Rodrigues

Alexandra von Böhm-Amolly

Manuel Pinto de Magalhães

Mateus Kowalski

Miguel de Serpa Soares

José Lima Bacelar

António Neves Correia

António Gonçalves Alexandre

Copyright © IESM, 2011

ISSN – 1647-9645

Pré-Impressão, Impressão e acabamento: EUROPRESS, Lda.

Depósito legal n.º 300896/09

# **INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

Publicação Semestral

ANO VI

NÚMERO 10 – MAIO DE 2011

## **Director**

Vice-Almirante Luís Manuel Fourneaux Macieira Fragoso  
(Director do Instituto de Estudos Superiores Militares)

## **Propriedade/Edição**

Instituto de Estudos Superiores Militares  
Rua de Pedrouços – 1449-027 LISBOA  
Telefone: 213 025 250 – Fax 213 025 062  
Correio electrónico: biblioteca@iesm.pt  
Internet: www.iesm.mdn.gov.pt

## **COMISSÃO EDITORIAL**

Presidente – Director do IESM

- Vice-Almirante Luís Manuel Fourneaux Macieira Fragoso

Editores:

- Director do Departamento de Cursos – Major-General PILAV Sílvio José Pimenta Sampaio

- Director do Departamento de Ensino – Major-General Carlos Henrique de Aguiar Santos

- Director do Centro de Investigação de Segurança e Defesa do IESM – Contra-Almirante Aníbal José Ramos Borges

- Subdirector do Centro de Investigação de Segurança e Defesa do IESM – Coronel ENGAER Rui Jorge Gregório Gomes

## **CONSELHO CIENTÍFICO**

- Professor Doutor Adriano Alves Moreira

- Professor Doutor Jorge Manuel Moura Loureiro de Miranda

- Professor Doutor João Luís César das Neves

- General José Alberto Loureiro dos Santos

- Almirante Nuno Gonçalo Vieira Matias

- General Gabriel Augusto do Espírito Santo

- General António José Vaz Afonso

- Almirante Francisco António Torres Vidal Abreu

- Tenente-General Alípio Tomé Pinto

- Tenente-General Abel Cabral Couto

- Tenente-General António de Jesus Bispo

- Vice-Almirante Alexandre Daniel Cunha Reis Rodrigues

- Tenente-General José Eduardo Martinho Garcia Leandro

- Vice-Almirante Henrique Alexandre Machado da Silva da Fonseca

- Tenente-General Carlos Manuel Mourato Nunes

- Tenente-General António Martins Rodrigues

- Major-General Pedro Júlio de Pezarat Correia

- Major-General Manuel António Lourenço Campos de Almeida

- Major-General Rui Mora de Oliveira

- Contra-Almirante António Manuel Fernandes Silva Ribeiro

- Coronel Gil Herberto Edgar de Freitas Armada de Menezes

- Tenente-Coronel Abílio Augusto Pires Lousada

## ÍNDICE

Nota de abertura	5
Abertura Solene do Ano Lectivo 2010-2011 em 26 de Novembro de 2010: Intervenção do General CEMGFA General Luís Valença Pinto	7
Abertura Solene do Ano Lectivo 2010-2011: Intervenção do Director do IESM Vice-Almirante Luís Manuel Fourneaux Macieira Fragoso	13
Lição Inaugural: As Forças Armadas e a Segurança Interna. O Caso Nacional Capitão-Tenente Paulo Alexandre Rodrigues Vicente	19
Sessão de Abertura do Seminário “A Pirataria Marítima na Era da Globalização – Das Implicações na Segurança Internacional” Vice-Almirante Álvaro Sabino Guerreiro	35
1. Traditional Sea Power Thinking and Modern Piracy Professor Doutor Eric Grove	39
2. A Pirataria Marítima e as Suas Implicações Multidimensionais Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues	49
3. O Direito Internacional Marítimo e o Direito Nacional no Combate à Pirataria. Potencialidades e Limitações Mestre Alexandra von Böhm-Amolly	59
4. A Pirataria Marítima na Era da Globalização – A Dimensão Económica no Transporte Marítimo Eng.º Manuel Pinto Magalhães	75
5. A Acção das Nações Unidas Contra a Pirataria com Origem na Somália Mestre Mateus Kowalski; Dr. Miguel Serpa Soares	79
6. O Combate à Pirataria Marítima. A Perspectiva da UE e da NATO Vice-Almirante José Lima Bacelar	95
7. O Uso da Força no Combate à Pirataria (A Dimensão Jurídica. Roe – Regras de Empenhamento) Capitão-de-fragata António Neves Correia	103
8. Participação na Operação Contra-Pirataria da NATO na Região do Corno de África Capitão-de-mar –e-guerra António Gonçalves Alexandre	117
Autores	125
Política Editorial, Normas de Autor e Processo de Arbitragem	135



Na continuação da linha editorial do Boletim do IESM, apresentamos neste boletim dois conjuntos diversificados de conteúdos que consideramos de interesse para todos aqueles que contactam com as questões de segurança e defesa:

Num primeiro momento apresentamos os discursos do General CEMGFA e do Diretor do IESM, proferidos em 26 de Novembro de 2010, por ocasião da cerimónia de Abertura Solene do Ano Letivo 2010-2011, assim como a transcrição da lição inaugural que foi proferida nessa mesma cerimónia pelo CTEN Rodrigues Vicente, subordinada ao tema “As Forças Armadas e a Segurança Interna. O caso nacional”.

Num registo mais temático, transcrevem-se na íntegra as comunicações apresentadas no seminário “A Pirataria Marítima na Era da Globalização” que teve lugar no IESM, em 10-11 de Março de 2010. Este seminário contou com a presença de reputados especialistas nas questões relacionadas com o mar, com ênfase para a pirataria marítima, tendo resultado do mesmo um conjunto de comunicações e de discussões de elevado interesse, que pela sua constante atualidade procuramos divulgar com este boletim.

O presente número do Boletim Ensino e Investigação segue a política editorial estabelecida, mantendo do ponto de vista editorial, uma maior dimensão, os critérios de normalização (normas do autor), arbitragem por pares, identificação e apresentação de diversos elementos e conteúdos e a menção explícita das condições de salvaguarda dos direitos de autor e de difusão de conteúdos.

A presente edição tem a data de referência de Maio de 2011.

Esperamos que a edição N.º 10 do Boletim Ensino e Investigação, que apresenta os momentos mais relevantes da cerimónia de abertura solene do atual ano letivo assim como os resultados do nosso seminário sobre pirataria, preencha a finalidade a que se propõe e corresponda às expectativas dos estimados leitores.

A Comissão Editorial

# ABERTURA SOLENE DO ANO LECTIVO 2010-2011 EM 26 DE NOVEMBRO DE 2010

7

## DISCURSO DO EXCELENTÍSSIMO GENERAL CHEFE DO ESTADO-MAIOR GENERAL DAS FORÇAS ARMADAS

Senhor Ministro da Defesa Nacional

As Forças Armadas gostam de ter consigo o Ministro da Defesa Nacional.

Essas são as melhores circunstâncias para que o Ministro da Defesa Nacional se identifique com o espírito, com as realidades e com as expectativas das Forças Armadas e para que a Instituição Militar melhor e mais directamente conheça o pensamento, o propósito, os condicionalismos e as linhas de orientação do Ministro da Defesa Nacional.

Senhores Almirante e Generais representando cinco Chefes de Estado-Maior da Marinha, do Exército e da Força Aérea.

A presença nesta casa de direcção conjunta e de finalidade conjunta, de representantes dos Chefes dos Ramos das Forças Armadas, evidenciando a relevância que atribuem à formação que aqui se ministra aos Oficiais, simboliza acima de tudo a unidade das Forças Armadas.

Unidade que decorre da identidade da nossa razão de ser e da nossa comum e prevalente condição militar. Unidade que radica portanto na mesma essência. Unidade que também reside na identidade de missão e de objectivos. Unidade que consequentemente é também de acção e de existência.

Senhor Segundo Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana

As Forças Armadas sabem que há especificidades e circunstancialismos de emprego que bem identificam a Guarda Nacional Republicana, enquanto força de natureza militar.

Seria por isso abusivo estender por completo à GNR o padrão de unidade que para além de real, é também obrigatório no seio das Forças Armadas.

Mas creio que em nada nos diferenciamos no que toca aos valores e princípios, de que o primeiro é servir Portugal e os portugueses, e que nada há de excessivo se

concluirmos por uma natural convergência nos exercícios de dever que incumbem às Forças Armadas e à GNR.

É neste sentido que reafirmo o aosto e a facilidade com que, respeitando naturais particularismos, aqui se assumem, no IESM, responsabilidades pela formação dos oficiais da GNR inteiramente equivalentes às que se praticam para os oficiais das Forças Armadas.

Senhor General Chefe da Casa Militar de Sua Excelência o Presidente da República

Senhores Reitores e seus representantes

Senhores Oficiais Gerais

Ilustres convidados

Minhas Senhoras e meus Senhores

Caros Camaradas

Em meu nome e também em nome do Senhor Director do IESM expresso grande satisfação por terem querido associar-se a este acto.

Senhor Ministro da Defesa Nacional

Minhas Senhoras e meus Senhores

O ano académico do IESM abre em 2010/2011 de novo sob responsabilidade militar. Como deve ser. Como é natural que seja em função da sua missão de formação de Oficiais Superiores e Oficiais Gerais para as mais exigentes responsabilidades de

Comando e de Estado-Maior em ambiente nacional e internacional.

Missão para a qual as Forças Armadas oferecem mais de um século de experiência, em muitas áreas com absoluto pioneirismo em Portugal e sempre com excepcionais e muito honrosos resultados.

Consequentemente este é normalização. Que saúde, porque normalização da vida pública, também um acto de sempre se deve saudar a normalização da vida pública.

Não é um lugar comum, nem um devaneio de auto comprazimento, reconhecer que as Forças Armadas Portuguesas, os seus Quadros e as suas Unidades, têm tido nas últimas décadas, nos vinte Teatros de Operações repartidos por quatro Continentes, em que operaram e operam um comportamento de excelência, de destacada excelência, com os correspondentes sucessos.

Um desempenho que é nesses exactos termos que é genericamente reconhecido no plano das organizações internacionais onde temos inscrito a nossa acção, as Nações Unidas, a União Europeia e a Aliança Atlântica, em cujas operações já envolvemos cerca de quarenta mil efectivos, mulheres e homens, na defesa dos interesses nacionais e na assunção de responsabilidades nacionais.

Poderia aqui elaborar sobre o extraordinário contributo que esse esforço consubstancia para Portugal e também para a Europa e para o Mundo. E para os valores superiores da Paz, da Estabilidade, do Primado do Direito e do desenvolvimento.

Nesta circunstância, prefiro contudo salientar que esses excepcionais resultados, decorrendo de múltiplos factores, radicam na qualidade da nossa formação e do nosso treino.

No que toca à formação isso resulta da lúcida opção dos responsáveis militares de há mais de três décadas, elegendo a formação dos Quadros como uma prioridade central.

E fazendo-o no registo castrense. Ou seja, assumindo opções e anunciando-as, mas sobretudo agindo. Conferindo-lhes prioridade na afectação de recursos, na atenção, no acompanhamento e na análise e avaliação dos resultados.

O fundamento dessa opção mantém-se hoje plenamente válido e mesmo reforçado. Por isso assim continuará a ser. Este é um compromisso que será observado, com a certeza que não há prioridades sérias sem o indispensável realismo.

O IESM é um instrumento de hoje. Para os tempos e para as condições de hoje. Para os desafios, para as necessidades e para as oportunidades de hoje.

E só o pode ser e continuar a ser, se se mantiver aberto e dinâmico. Atento e adaptável às sucessivas evoluções. A mudança constante, acelerada e imprevisível que temos e teremos pela frente e que dita as condições da nossa acção.

Portugal e as Forças Armadas esperam do IESM Oficiais Gerais e Oficiais Superiores preparados e aptos para essa realidade.

Uma realidade em que de algum modo é também novo e característico o facto da acção militar ser basicamente conjunta e combinada e da acção militar carecer de convergir, de modo coerente e coordenado, com acções nos planos político, diplomático, económico e social.

É com essa clareza de entendimento que se trabalha no IESM e é por isso que são inteiramente positivos os resultados alcançados.

Mas, tal como a Direcção do IESM, também sei que é preciso persistir e aprofundar. Tanto no sentido da formação conjunta e comum, como no do relacionamento com outras sedes de saberes, nomeadamente com o Instituto da Defesa Nacional, com o Instituto Diplomático e, evidentemente, com a Universidade.

E, em função da realidade e do interesse nacional, é nossa presunção legítima que nessas outras sedes haja preocupações idênticas.

A esse propósito quero expressar satisfação e concordância com a integração do IESM, no patamar elevado que lhe é próprio, no ensino superior público, reconhecendo o imperativo da adopção de mecanismos comuns, genericamente os do processo de Bolonha.

Trata-se singelamente de concretizar o entendimento que não há elite no País, sem que os militares a integrem adequadamente, isto é, como militares.

Por isso essa integração deve ser feita e está a ser feita, sem concessões que contenham o risco de desvirtuar o carácter militar do que aqui se faz.

O serviço ao País e às Forças Armadas impõe que não possa haver nem prejuízo, nem afectação limitadora, da matriz essencialmente militar da formação ministrada no IESM e dos seus objectivos.

Portugal e as Forças Armadas devem recolher valorização e regozijo se alguns dos seus excelentes Oficiais forem cumulativamente Mestres e Doutores. Mas Portugal

e as Forças Armadas seriam muito mal servidas com um deriva institucional que nos conduzisse a militares que, sendo Mestres e Doutores, não fossem excelentes Oficiais.

Cultivamos e cultivaremos os graus académicos nessa exacta perspectiva, no respeito e no reconhecimento dos saberes que lhe são inerentes, mas preservando e valorizando como referências fundamentais para a responsabilidade e para a acção militares, os conceitos de Oficial General e Oficial Superior.

Nesta equação também se projectam a relação entre o IESM e a Universidade e outras sedes de ensino superior e institucional.

Desejo-a como uma relação de iguais, sendo diferentes. Em que todos são parceiros e nenhuns são mentores. O que em nada invalida, antes respeita e afirma, as especificidades de uns e de outros.

Desejo-a também como uma relação de cooperação, baseada em critérios de reciprocidade efectiva e de mútuo apoio.

Como um caminho com dois sentidos e que em ambos tenha fluxo.

Num contexto mais interno entendo adequado acentuar que o IESM é uma Casa una.

Referir-me-ei apenas a dois dos parâmetros dessa unidade.

O primeiro, para frisar que o IESM não é, nem pode ser, resultado da colagem, ou sequer da fusão, de sensibilidades e perspectivas sectoriais. O que ilumina a acção do IESM são os requisitos da missão una das Forças Armadas.

O segundo, para acentuar que docentes, discentes e quem se ocupa do apoio têm na actividade do IESM a mesma missão e a mesma relevância.

Como se deve passar em todas as escolas, em todos os actos de ensino e em todos os momentos, o nosso propósito é formar pessoas e individualidades.

O que aqui se traduz por formar Comandantes e Chefes, proporcionando evidentemente o quadro geral, a doutrina de referência e a disciplina intelectual e de acção, mas contrariando activamente o risco de produção de estereótipos ou de meros repetidores ou aplicadores de modelos. Também porque no Mundo de hoje os modelos de acção são efémeros e transitórios.

É por isso que o centro de gravidade do ensino do IESM é o discente, e que os cursos e os seus currícula. são apenas instrumentais. É bom que o esforço seja para que, com apoio e enquadramento, o discente aprenda e aprofunde saberes e normas. E menos para que o docente presuma ensinar, desligado dos discentes e de cada discente em particular.

Em inteira coerência com o *módus* militar o ensino do IESM, deve ser fonte de abertura de espírito, de iniciativa e de responsabilidade. Só isso é coerente com os valores da disciplina e da hierarquia.

Se a imagem me é permitida, o ensino do IESM deve *“dar asas e vontade de voar”* o que entre muitos outros requisitos implica vontade, ambição construtiva e realismo.

São atributos obrigatórios para que seja possível agir positivamente num Mundo em mudança incessante.

E será também com esses atributos que estaremos à altura de atender nos melhores termos às duras evidências da conjuntura económica e financeira e, no que mais directamente nos importa, às suas severas incidências em Portugal.

Também por essa razão incutir sageza, pragmatismo, flexibilidade e capacidade para antecipar e adequar, é algo que integra as preocupações formativas do IESM.

Seria sempre assim. Mas há razões para que hoje se acentue o sentido e a intensidade dessas preocupações.

As Forças Armadas estão inteiramente certas que, tanto no plano do planeamento como no da execução, em nada contribuíram para as dificuldades existentes. Mas também sabem que vencer os desafios que a sociedade portuguesa tem pela frente, é tarefa que identicamente lhes compete.

E aceitam com patriótico sentido do dever esse desafio.

Afirmando a sua especificidade e condição, como entendemos ser necessário para que se preserve a inteireza do Estado.

Mas também convictos que vencer o desafio que colectivamente se nos coloca para o curto e médio prazos, será uma primeira jornada, mas uma jornada obrigatória na construção de um Portugal melhor, mais próspero e mais seguro.

E esse é um projecto de que as Forças Armadas querem ser parte. Por direito e por dever próprios.

Estou certo que será com esse propósito e com esse espírito que as Forças Armadas participarão nas acções de revisão dos instrumentos do Planeamento Estratégico Nacional que antevemos como próximas.

Uma participação para que identifico cinco critérios fundamentais.

Em primeiro lugar que é intocável e inalterável o imperativo de bem servir Portugal e os portugueses.

Em segundo lugar que, na sua tradução contemporânea, são também intocáveis e inalteráveis os valores nacionais e institucionais que perfilhamos. Que felizmente não nos são exclusivos, mas que praticamos em grau e em intensidade singulares.

Devemos em terceiro lugar manter o reconhecimento do valor primeiro do recurso humano e a prioridade cimeira da sua formação.

Como quarto critério, é necessário que se afirme a indispensabilidade do reequipamento para dar valor completo às Forças Armadas. Uma afirmação que exige preocupação reforçada na definição das correspondentes prioridades, ponderadas à luz da preferência a conferir aos cenários de gestão de crises, das operações de paz e das acções humanitárias, ou seja aos cenários de emprego efectivo dos meios militares no actual contexto político-estratégico.

O quinto e último critério consiste em entender que é possível e que é necessário, buscar e tentar identificar soluções mais integradas e ainda mais racionais. Nas condições do presente, “*pooling and sharing*” são as palavras de ordem nos países e entre os países da União Europeia e da NATO. Também internamente não só nem sobretudo nas Forças

Armadas, mas igualmente nas Forças Armadas, se deve fazer um esforço para juntar mais e partilhar melhor.

Tudo isso tem que ver com saberes e conhecimento. Mas, antes, tem que ver com mentalidade e atitude.

Por essas razões também sob essa óptica o IESM deve continuar a desempenhar o papel muito útil que tem vindo a exercer. Dando informação e abrindo horizontes. Demolindo mitos. Sendo um catalizador.

Teixeira de Pascoaes escreveu que *“andaríamos serenamente sobre brasas, se insistíssemos no passeio aprazível”*.

Façamos do nosso passeio um caminho aprazível e agradável, arrefecendo as brasas com o nosso esclarecido empenhamento.

Sabendo contudo que o nosso passeio não tem meta de chegada pré-fixada e definitiva. Construindo desse modo serenidade e confiança.

Concluo com um sinal de grande apreço, aplauso e estímulo a todos os que aqui servem, referenciando-os no Ilustre Director.

Reafirmo que alicerço no fruto da vossa capacidade, talento e determinação quotidiana o sucesso nos desafios que estão colocados às Forças Armadas.

Sei que estão à altura de tão grata e estimulante responsabilidade.

O Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas

Luís Valença Pinto

General

# ABERTURA SOLENE DO ANO LECTIVO 2010-2011 EM 26 NOV 10

13

## DISCURSO DO EXCELENTÍSSIMO VICE-ALMIRANTE DIRECTOR DO IESM

- **Senhor Ministro da Defesa Nacional,**

A presença de Vossa Excelência dignando-se presidir a esta Sessão Solene, apesar de grandes dificuldades de agenda impostas pela magnitude dos assuntos actualmente em curso, constitui sinal altamente significativo da importância que atribui ao Ensino Superior Militar e, neste caso, ao Instituto de Estudos Superiores Militares, o que sem dúvida incentiva todos os que aqui esforçadamente buscam a excelência que se exige a uma instituição de ensino superior universitário e que sempre foi apanágio dos Institutos, de que o IESM é herdeiro. Muito obrigado Senhor Ministro.

- **Senhor General Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas,**

É com muito prazer e reconhecimento que assinalo a presença de Vossa Excelência nesta Sessão de Abertura Solene do Ano Lectivo, o primeiro que se inicia sob a tutela da mais alta entidade da hierarquia militar, num gesto que reflecte a permanente atenção que o IESM lhe tem merecido.

- Senhor Tenente-General Vice-Chefe do Estado-Maior da Força Aérea em representação do General Chefe do Estado-Maior da Força Aérea,
- Senhor Vice-Almirante, Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada em representação do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada,
- Senhor Tenente-General Comandante da Academia Militar em representação do General Chefe do Estado-Maior do Exército,
- Senhor General Chefe da Casa Militar de SEXA o Presidente da República,
- Senhor Presidente do Conselho de Reitores,
- Magníficos Reitores,
- Senhor Governador Civil de Lisboa,
- Senhores Almirantes e Generais antigos Chefes de Estado-Maior,

- Senhor Tenente-General 2º Comandante da Guarda Nacional Republicana em representação do seu Comandante,
- Senhor Secretário-Geral e Directores-Gerais do Ministério da Defesa Nacional,
- Senhor do Director do Instituto de Defesa Nacional,
- Senhor Presidente do Conselho do Ensino Superior Militar,
- Senhor Presidente da Sociedade de Geografia de Lisboa,
- Senhor Presidente do Instituto Nacional de Administração,
- Representantes dos Senhores Presidente da Academia das Ciências de Lisboa e do Inspector-Geral de Finanças,
- Senhores Comandantes da Escola Naval e da Academia da Força Aérea,
- Senhor Director do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna,
- Senhores Almirantes e Generais antigos Directores,
- Senhores oficiais gerais,
- Senhores oficiais, professores e corpo discente,
- Sargentos, praças e funcionários civis,
- Ilustres convidados, minhas senhoras e meus senhores,

É com muito prazer que agradeço a presença de todas as personalidades que se quiseram associar a este momento solene da vida do Instituto de Estudos Superiores Militares, significando desta forma o apoio institucional, ou pessoal, à missão desta instituição académica militar.

A partir de um de Abril do corrente ano, com a entrada em vigor da nova legislação que estabelece o enquadramento do IESM e aprova o seu Estatuto, o Instituto passou a estar directamente subordinado ao Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas e adquiriu a natureza de estabelecimento de ensino superior público militar.

Antecipando este quadro legal, o meu antecessor promoveu um conjunto de iniciativas visando a organização dos cursos em unidades de créditos (ECTS), bem como, foram estabelecidas parcerias com universidades nacionais no sentido de serem aceites partes significativas do Curso de Promoção a Oficial Superior como equivalentes à parte lectiva de ciclos de Estudos de Mestrado conduzidos por essas universidades. Foram também iniciados os estudos para que o IESM autonomamente, utilizando o ensino ministrado em cursos já existentes neste Instituto, pudesse preparar um ciclo de estudos conducente ao grau de mestre. Os trabalhos entretanto concluídos levaram a que se tenha proposto superiormente a criação de um Ciclo de Estudos em Ciências Militares – Segurança e Defesa, cuja parte lectiva assenta no plano de estudos do Curso de Estado-Maior Conjunto. Espera-se que o processo de aprovação em curso permita a inscrição na Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, A3ES, a tempo de se poder dar início a esse ciclo de estudos no próximo ano lectivo.

Merece também especial destaque a criação do Centro de Investigação de Segurança e Defesa, elemento fundamental ao desenvolvimento das actividades de nível universitário. Este Centro, que resulta da evolução do Departamento de Investigação

e Doutrina, contará, numa primeira linha, com os docentes do IESM como seus investigadores, mas espera vir a integrar todos os oficiais das Forças Armadas e da GNR com especial apetência para o estudo e investigação das matérias do âmbito deste Centro, bem como, investigadores civis que fazendo ou não parte de centros de investigação ligados a universidades, queiram associar-se aos projectos aqui levados a cabo.

O IESM espera desta forma ir dando os passos no sentido de, com um processo evolutivo bem sustentado, assegurar através de ensino superior universitário o cumprimento da sua missão que é a de “ministrar aos oficiais dos quadros permanentes das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana a formação nos planos científico, doutrinário e técnico das ciências militares necessária ao desempenho das funções de comando, direcção, chefia e estado-maior, ao nível do Estado-Maior-General das Forças Armadas, dos ramos das Forças Armadas, da GNR e em forças conjuntas e combinadas e em organizações internacionais”.

Hoje inauguramos solenemente o 6º Ano Lectivo no Instituto de Estudos Superiores Militares. Passado o período de adaptação à nova realidade consubstanciada na transição do ensino ministrado nos ex-Institutos dos Ramos para este Instituto de natureza conjunta, pode afirmar-se que a formação comum e conjunta é uma realidade já natural que foi sendo progressivamente estendida sem no entanto pôr em causa a qualidade da formação específica dos três ramos das Forças Armadas e da GNR.

Esta é portanto uma realidade bem sucedida, podendo afirmar-se que o processo de transição no aspecto académico está concluído, como aliás transparece da nova legislação a que atrás aludi. Porém, no plano administrativo há ainda que ultrapassar dificuldades resultantes da decisão de alojar o IESM nas instalações do antigo IAEM, sem que ficasse definida a transferência das instalações que passou a ocupar. Esta é uma situação estranha que, apesar da boa colaboração do Exército, julgo não interessar a ninguém e prejudica a correcta manutenção e a optimização do espaço em que nos inserimos, pelo que espero que em breve possa ser normalizada.

O novo Estatuto abre ao IESM novos desafios e novos horizontes de colaboração com as universidades que, no entanto, não deixará perder de vista que todas as actividades aqui prosseguidas devem almejar a melhor preparação dos oficiais superiores e dos futuros oficiais gerais para o exercício dos cargos que lhes são inerentes, no fundo, a razão de ser desta casa.

No que respeita à colaboração com outras entidades que se dedicam à reflexão e investigação relacionada com a Defesa Nacional, apraz-me referir o projecto de aprofundamento da colaboração com o Instituto de Defesa Nacional, visando a melhoria do ensino prestado, da qualidade da investigação e da optimização dos recursos existentes.

Para além do contacto estreito com o mundo universitário, a preparação dos oficiais exige o conhecimento das práticas e das realidades de outras forças armadas, em especial das de países aliados e de amigos. Nesse sentido, o IESM tem procurado desenvolver contactos com os estabelecimentos de ensino congéneres, assumindo particular destaque

o relacionamento com a Escola Superior da Forças Armadas de Espanha, ESFAS, mas também com instituições congéneres outros países da União Europeia, como é o caso no exercício de planeamento operacional conjunto e combinado, *Combined Joint European Exercise* (CJEX), levado a cabo nos Institutos congéneres da Bélgica, Dinamarca, Holanda, Suécia e Portugal, com total intercâmbio dos alunos, ou ainda em associação com o IDN numa actividade académica designada C4 e que envolve além de Portugal, a Espanha, a França e a Itália, e que neste ano lectivo decorrerá em Lisboa. Existem ainda várias outras actividades de parceria incluindo o intercâmbio de docentes e discentes, sendo de assinalar a presença nos nossos cursos de alunos da Alemanha, Argélia, Brasil e Espanha. Esta é uma linha de acção que reputo de muito importante e que, apesar da actual conjuntura económico-financeira, espero poder manter.

Ainda no âmbito das relações internacionais, importa referir o relevante papel que esta instituição tem desempenhado em apoio da política externa do Estado, em várias acções de que se destaca o apoio à Cooperação Técnico-militar com os Países de Língua Portuguesa, através do acolhimento de alunos de Angola, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, S. Tomé e Príncipe e Timor-Leste, bem como, no apoio à Escola de Guerra de Angola, com Director Técnico do Projecto, Adjunto e, em média, com 13 docentes integrados em equipas temporárias, e também no apoio ao Instituto de Estudos Superiores Militares de Moçambique com Director do Projecto e 5 docentes, igualmente integrados em equipas temporárias.

Ainda relacionado com a política externa do Estado, importa referir a realização do Curso de Estudos Africanos cuja 5ª edição decorreu no passado mês. Trata-se de um curso apoiado pelo IPAD e pela DGPDN do MDN, com a duração de duas semanas, destinado à formação de altos quadros dos países de língua portuguesa que tem merecido uma adesão entusiástica dos participantes. Este ano frequentaram o curso, 31 auditores, sendo 11 estrangeiros, de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, S. Tomé e Príncipe e 20 nacionais civis provenientes da Administração Pública, e de diversas universidades e militares dos ramos das Forças Armadas e do EMGFA. De referir ainda que este curso contou com a presença de antigos auditores, personalidades que ocupam cargos relevantes na estrutura militar ou civil dos respectivos países e que tiveram uma intervenção muito relevante na parte do curso conduzida em *workshop*.

### **Senhor Ministro da Defesa Nacional,**

Ainda que resumidamente, gostaria aproveitar a oportunidade para me referir às principais actividades desenvolvidas neste Instituto no ano lectivo 2009 /2010 e sobre as que estão a decorrer e planeadas para 2010 /2011.

Assim, relativamente ao ano transacto, foram efectuados os cursos de carreira, ou seja os Curso de Promoção a Oficial Superior para 151 alunos e de Promoção a Oficial General com 26 auditores, quanto aos cursos de qualificação, frequentaram o Curso de Estado-Maior Conjunto 28 alunos e o Curso Complementar Naval de Guerra, em duas edi-

ções, 17 alunos. Realizaram-se ainda 5 cursos monográficos de pequena duração, cobrindo, entre outras, áreas como “operações psicológicas” e CIMIC. No total frequentaram os cursos do IESM 352 discentes, dos quais 24 de países amigos.

No âmbito da promoção e difusão do conhecimento, ainda com o Centro de Investigação de Segurança e Defesa, em fase inicial de desenvolvimento, o Instituto promoveu 1 edição do Boletim, editou 2 livros de assuntos aqui investigados e desenvolvidos e associou-se na edição de 4 livros de autores consagrados do pensamento militar de elevado interesse para o estudo e reflexão que aqui se pratica. No IESM, ocorreram 14 seminários organizados isoladamente, em associação com outras entidades ou meramente em apoio de iniciativas terceiras mas sempre com temas ligados à missão deste Instituto.

Relativamente ao ano lectivo de 2010/2011 que hoje solenemente se inicia, mas que efectivamente teve início em 6 de Setembro, estão actualmente em curso, 265 discentes, assim distribuídos: No Curso de Promoção a Oficial General 30, no Curso de Promoção a Oficial Superior 191, no Curso de Estado-Maior Conjunto 32 e no Curso Complementar Naval de Guerra 12.

Neste ano, para além da constante procura da excelência no ensino ministrado e outras actividades académicas, procuraremos prosseguir o desenvolvimento do Centro de Investigação de Segurança e Defesa, consolidando um corpo de investigadores que garanta a produção regular de trabalho e que dê sequência aos estudos de muita qualidade produzidos pelos discentes dos vários cursos nos seus trabalhos de investigação individual ou de grupo, bem como a acreditação do boletim do IESM como publicação científica a nível nacional e internacional e a ainda o fomento da publicação em revistas científicas nacionais e internacionais.

Para que se atinja a almejada excelência e a qualidade da investigação, para além da necessidade da garantia, pelos ramos, da estabilidade de um corpo docente de qualidade, importa prosseguir o esforço sempre permanente de qualificação desses docentes e investigadores. Nesse sentido, tendo em consideração os recursos disponíveis, para o ano lectivo em curso, planeámos 30 cursos de pequena duração para 39 professores na *NATO School*, e 1 no *NATO Defense College*, 1 curso de média duração no Marshall Centre, 3 programas de doutoramento, 3 cursos de mestrado e um curso para ensino a distância (*e-learning*) no âmbito de um protocolo estabelecido com a Universidade Aberta. Para além disto 3 oficiais do IESM frequentam, suportados pelo Exército, cursos de estado-maior, no Brasil, Espanha e EUA e 4 docentes integram um programa de treino no *Joint Headquarters Lisbon*, no sentido de se familiarizarem com um novo instrumento de planeamento operacional.

### **Senhor Ministro,**

A terminar, quero reafirmar, ao Senhor Ministro da Defesa Nacional e ao Senhor General Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, como Director do Instituto de Estudos Superiores, o firme empenho de todos os que aqui servem as Forças Armadas e a GNR no sentido de tudo fazerem para que o IESM seja uma casa de excelência e que assim cumpra a sua missão a bem de Portugal.



# LIÇÃO INAUGURAL: AS FORÇAS ARMADAS E A SEGURANÇA INTERNA.

19

## O CASO NACIONAL

Paulo Alexandre Rodrigues Vicente

Capitão-tenente

Docente da Área de Ensino de Operações no IESM

vicente.par@mail.exercito.pt

### Introdução

Alguns eventos de grande dimensão como a Expo 98, o Euro 2004, a Cimeira União Europeia-África e ainda a recente Cimeira da NATO exigiram do nosso país o estabelecimento de um modelo de coordenação e de cooperação entre as diversas Forças, Serviços e Organismos com atribuições no domínio da segurança. Pelo que se sabe na semana passada vários meios das Forças Armadas foram envolvidos na mega operação de segurança que envolveu a estadia dos vários chefes de estado no nosso país. É o exemplo daqueles que foram atribuídos para a segurança da área molhada contígua dos locais das reuniões, no patrulhamento e controlo do espaço aéreo limítrofe, bem como na área da engenharia militar e das informações. Estes meios e capacidades militares que normalmente concorrem para uma resposta a ameaças que provem do exterior das nossas fronteiras, ou seja no âmbito da Defesa Nacional, têm vindo a ser cada vez mais solicitados em matéria de Segurança Interna do nosso país.

Perante a actualidade e pertinência deste tema, esta comunicação tem como objecto a análise da integração das Forças Armadas (FFAA) na articulação com as diferentes agências da Segurança e Defesa Nacional na Segurança Interna do nosso país.

Pretendemos assim responder à questão inicial, se as Forças Armadas são um agente da Segurança Interna?

### Enquadramento

A noção de Defesa Nacional está directamente associada, não só à existência de um território nacional delimitado por fronteiras, um espaço de identidade que integra uma comunidade de valores comuns, mas também à existência de um poder de soberania que

conduz a sociedade e que constitui capacidades para responder a agressões e ameaças. Em termos nacionais encontra-se bem vincada a vários níveis, a separação entre Segurança Interna e Defesa Nacional. Afigura-se-nos importante questionar as razões que sustentam esta falta de integração de sinergias num contexto mais lato de Segurança Nacional?

## Revisão de Conceitos

A palavra *segurança* tem origem no latim, (*Sine Cura*) a qual significa *sem preocupações*. A sua etimologia sugere o sentido de *ocupar-se de si mesmo*. Traduz-se assim numa percepção, à qual não se encontra associada nenhuma acção. É no entanto um conceito ambíguo que não reúne consenso, definido de inúmeras formas e associado a convicções políticas e ideológicas divergentes no quadro das Relações Internacionais. Todavia, o conceito de segurança congrega em si alguns valores centrais e comuns, nomeadamente o da libertação em relação a ameaças e o de ausência de risco, com uma projecção em termos futuros.

Se podemos entender a segurança como alguns dos nossos pensadores ancestrais, que a definiam como *a ausência de ameaças militares e não militares que pudessem pôr em causa os valores centrais que uma pessoa ou uma comunidade querem promover*, deveremos ter a noção que ao longo dos tempos tem havido um alargamento do conceito, incluindo considerações que ultrapassam o domínio militar.

Se durante o período da guerra fria o debate em torno das questões da segurança foi principalmente de âmbito da segurança nacional, associada às dimensões política e militar, fazendo do uso da Força o principal instrumento de resposta para lidar com as ameaças, após a queda do muro de Berlim inaugurou-se uma época de mudança em que as preocupações com as questões económicas, sociais e políticas se sobrepuseram à vertente militar. Passou a ambicionar-se um ideal de desenvolvimento e progresso, que foi interrompido em 11 de Setembro de 2001.

Na realidade, exemplos como a Guerra do Golfo, os ataques às torres gémeas e a invasão da Geórgia pela Rússia, tornaram claro que a força é ainda um modo efectivo de atingir os objectivos “*politicamente*” definidos.

Numa ordem internacional, onde indivíduos, comunidades e organizações lidam, cada vez mais, com uma série de ameaças globalizadas, o Estado não é o único responsável pela segurança. Assim o conceito de alargar a segurança, como uma questão cooperativa ou colectiva, tem vindo a assumir-se como uma solução a prazo, na forma de lidar com as insurgentes ameaças.

A noção de *Segurança Colectiva ou Cooperativa* associada às Nações Unidas (ONU) e de *Defesa Colectiva*, imagem directamente ligada à NATO, são conceitos que traduzem o princípio de concentrar a decisão do uso da força numa autoridade supra-estatal.

É ainda comum envolver o alargamento do conceito de segurança à chamada *segurança humana*, conceito que desvia o enfoque sobre um modelo estatocêntrico e direcciona a atenção para as populações; abandonando a abordagem da segurança militar

contrapondo-lhe a do desenvolvimento. Não poderemos dissociar a segurança humana das outras vertentes, tais como a segurança económica, a alimentar, da saúde, a ambiental, a pessoal, da comunidade e a política. A segurança humana concretiza assim uma possível vontade de ingerência da soberania estatal, quando populações estão com dificuldades ou em perigo, justificando assim as possíveis intervenções no exterior numa perspectiva de projecção da segurança de um estado para fora das suas fronteiras geográficas.

Falamos na possibilidade das Forças de Segurança actuarem no exterior partilhando o teatro operacional com as Forças militares.

Quando nos referimos ao alargamento do conceito de segurança na realidade traduzimos a necessidade das Forças Armadas situarem a sua acção dentro dos limites da dimensão do próprio conceito, actuando dentro e fora das fronteiras.

Esta aproximação ao conceito de segurança exige uma adaptação daqueles que eram os tradicionais instrumentos de resposta aos riscos e às ameaças, nomeadamente no âmbito da Segurança e Defesa, importando considerar que os conceitos de *agressão* e mais especificamente *ameaça* e *riscos* são conceitos ilimitados que não podem deixar de ser objecto de uma revisão de definições.

Segundo o General Cabral Couto, ameaça é qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível), de natureza variada e proveniente de uma vontade consciente que contraria a consecução de um objectivo e que, por norma, é causador de danos materiais ou morais, sendo que no âmbito da estratégia consideram-se principalmente as ameaças provenientes de uma vontade consciente, analisando o produto das possibilidades pelas intenções.

Podemos, assim, dizer que determinada situação constitui uma ameaça se o seu potencial autor tiver a possibilidade ou capacidades para a sua concretização bem como se também tiver intenções de a provocar, enquanto que os riscos, podendo igualmente causar dano e afectar a segurança, não englobam a referida intencionalidade, sendo independentes da vontade humana. Neste âmbito, importa ainda referir que os termos *security* e *safety* são indiferentemente traduzidos em Portugal por segurança, quando na realidade teremos que os situar em domínios diferentes, porque enquanto o termo *security* se relaciona com ameaças, *safety* está ligada aos riscos.

Em termos doutrinários o termo crise caracteriza-se por ser objecto de inúmeras definições e está muitas vezes associado ao conceito de gestão de crises, relacionado nomeadamente com a NATO ou com a União Europeia. Aliás, segundo esta última organização uma situação de crise, pode ser definida como *qualquer situação em que as autoridades competentes de um Estado tenham motivos razoáveis para crer que existe uma infracção penal que apresenta uma ameaça física grave e directa para pessoas, bens patrimoniais, infra-estruturas ou instituições nesse Estado, em particular as situações relativas à luta contra o terrorismo.*

Quando falamos, então, de protecção das necessidades básicas e bem-estar das populações falamos de uma resposta a uma perturbação da normalidade dentro de um

intervalo exponencial, que pode ir de um simples incidente tático policial até a um nível da Guerra. Efectivamente, quando nos referimos à protecção de bens falamos de interesses nacionais que dão corpo à *Segurança Nacional*. Estes interesses, por sua vez, podem ser afectados por actores que contrariam a prossecução deste fim. Actores contrários quer internos, quer externos, às fronteiras geográficas e daí a grande dificuldade em estabelecer uma separação entre Defesa Nacional e Segurança Interna.

Nos nossos dias não fará muito sentido distinguirmos Segurança Interna e Externa e em concreto, no que concerne à caracterização das ameaças, julgamos inadequado referirmo-nos a agressões internas ou externas.

Poderemos, no entanto, assumir que Defesa Nacional é o conjunto de actividades que permitem ao Estado proteger-se de uma ameaça pontual que afecte os interesses nacionais, ou seja, corresponde ao exercício de uma função de natureza colectiva que visa garantir a Segurança Nacional. Por sua vez, Segurança Nacional poderá ser definida, recorrendo ao enunciado adoptado pelo IDN, como *a situação que garante a unidade, a soberania, e a independência da Nação, a integridade e a segurança das pessoas e dos bens; o bem-estar e a prosperidade da Nação; a unidade do Estado e o desenvolvimento normal das suas tarefas; a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas, no quadro constitucional*.

No que diz respeito a matéria de segurança dentro das nossas fronteiras, ganha relevo o conceito de Segurança Interna, que é *a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem e a segurança públicas, proteger pessoas e bens e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática*.

É nesta perspectiva que tencionamos situar a possível intervenção das Forças Armadas.

## **Enquadramento Situacional**

### **Ambiente Externo**

Importa, então, efectuarmos o enquadramento situacional, começando pela caracterização do ambiente externo. Quando falamos de ameaças transnacionais à Segurança Nacional, referimo-nos a ameaças não militares que não têm fronteiras e que, simultaneamente, ameaçam a integridade social e política dos Estados, a saúde dos seus habitantes, assim como a sua qualidade de vida. Estas ameaças revelam-se nos Estados ou pela sua própria natureza intrínseca ou devido à permeabilidade das suas fronteiras.

Estas novas ameaças, diferem das chamadas ameaças tradicionais por não estarem ligadas a um território, com uma disseminação e individualização incerta, por não se manifestarem num simples evento ou período de tempo, e por, na maioria dos casos, não apresentarem um ponto focal, onde possa ser concentrado o esforço total de anulação.

A situação geoestratégica de Portugal é caracterizada pela posição de charneira do território nacional, entre o Oceano Atlântico e o Continente Europeu e de confluência, no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural, das linhas de comunicação marítimas e aéreas, ligando a Europa, à África, às Américas, ao Médio Oriente e ao Sudoeste Asiático.

Neste cenário, o Estado Português, tal como todos os outros, embora se mantenha como a personagem principal no que diz respeito à segurança, vê-se subitamente confrontado com uma série de novos actores não estatais, obrigando-o a uma revisão e redefinição do seu papel. Neste processo de transformação torna-se necessário o recurso a vários instrumentos de Poder, de forma a originar uma resposta multidimensional, associando os vários agentes e integrando as várias áreas da sua actividade.

Quando nos referimos ao termo agentes e agências, temos a noção de que as operações inter-agência introduzem alguma imprecisão na doutrina vigente. Referimo-nos em concreto a um processo sistémico de coordenação departamental associado a uma percepção de maior agilidade, em detrimento de um conceito inter-institucional a que associamos, intuitivamente, um processo mais burocrático. A segurança é hoje um conceito em redefinição, quer no plano interno-externo, na relação público-privado, quer na interacção Estado-cidadão.

Para as Nações Unidas as ameaças com as quais a comunidade internacional se deve preocupar a curto e médio prazo são divididas em seis grupos principais de nível económico e social, incluindo a pobreza, doenças infecciosas e a degradação do ambiente, bem como os conflitos entre Estados, conflitos internos dentro de um Estado, o que inclui a guerra civil e o genocídio, as armas de destruição em massa, o terrorismo e o crime organizado transnacional.

Relembramos que a sociedade da informação e o grande progresso tecnológico do século vinte veio intensificar as ameaças para a Segurança Nacional, como é o caso do terrorismo, da espionagem e da sabotagem, mas também fez surgir outras, radicalmente novas e talvez mais perigosas, na medida em que são frequentemente difíceis de detectar e de definir.

Existem, ainda, áreas em que os vários tipos de ameaças se sobrepõem, criando a necessidade de abordagens interdisciplinares que, de forma criativa e eficaz, possam fazer frente aos novos fenómenos de insegurança. Como exemplos de sobreposições típicas, podemos citar os casos em que um ataque cibernético redunde em crime económico, ou em que um grupo terrorista utiliza o ataque cibernético para sabotar um sector estratégico de um país ou de uma determinada empresa.

### **Ambiente Interno**

No que diz respeito à análise do ambiente interno, a pirâmide estrutural legislativa nacional direcciona-nos para que iniciemos este enquadramento pela sua Lei Fundamental. A Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu título décimo, Defesa Nacional,

atribui às Forças Armadas a missão primária e fulcral, da defesa militar da República, e no título nono, Administração Pública, atribui às *forças policiais* as funções de garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. No plano interno, é atribuído às FFAA nos termos da lei, colaborar em missões de Protecção Civil, em missões que visem a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações. Por último, é de referenciar, que a Constituição remete para as leis que regulam o Estado de Sítio ou o Estado de Emergência, o emprego das FFAA nestas circunstâncias. Torna-se assim inequívoco, depois de já terem sido efectuadas sete revisões constitucionais, que se encontra extremamente vincada uma separação inflexível entre segurança interna e segurança externa, reservando esta última às FFAA e isolando-a da primeira.

A Lei de Segurança Interna transformou o modelo vigente da resposta nacional a situações de ameaça e crise, assumindo-se assim a estrutura definida no Sistema de Segurança Interna (SSI), como o modelo de combate às anteriormente denominadas *novas ameaças*, estabelecendo uma resposta ao quadro dos riscos típicos do actual ciclo histórico e acrescenta aquilo a que poderemos designar como um conceito estratégico de segurança interna.

Este Sistema engloba o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna onde se prevê a participação do CEMGFA e da Autoridade Marítima Nacional (AMN).

No âmbito das suas competências de coordenação, o Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna estabelece mecanismos de articulação entre as diversas Forças e Serviços de Segurança, com os organismos congéneres internacionais e estrangeiros e com todos os sistemas periféricos, públicos e privados, relevantes na área da segurança. No plano das suas competências de controlo, tem poderes de direcção e articulação das forças e serviços de segurança, através dos respectivos dirigentes máximos, em eventos de elevado risco ou incidentes tático-policiais específicos, que impliquem uma actuação conjugada. Finalmente, em situações excepcionais, determinadas pelo Primeiro-Ministro, como ataques terroristas ou catástrofes naturais que requeiram a intervenção articulada de diferentes forças e serviços, estes são colocados sob o comando operacional do Secretário-geral, através dos seus dirigentes máximos.

A única referência concreta em relação à participação das Forças Armadas no Sistema de Segurança Interna, é a expressa no artigo trigésimo quinto (35º), e que refere que as Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretário-geral e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional.

Uma das leis revogada com a Lei de Segurança Interna é a que referenciava o Sistema Nacional de Gestão de Crises, cujo objectivo era o de apoiar o Primeiro-Ministro no processo da tomada de decisão e na sua execução em situações de crise. De realçar que nenhum diploma considerado *relevante* à excepção da Lei de Segurança Interna, faz referência ao conceito de gestão de crises nomeadamente quando, no âmbito das competências do

Secretário-geral, faz referência à sua responsabilidade de garantir a coordenação entre as FSS e os serviços de emergência médica nos planos de gestão de crises.

Importa destacar que o actual modelo não especifica uma resposta conjunta das Forças e Serviços de Segurança e das Forças Armadas numa situação de crise.

Aliás, da análise da Lei da Defesa Nacional, datada de 2009, surge naturalmente a questão do porquê de não se *aproveitar a oportunidade* para explicitar concretamente, *de como empenhar as Forças Armadas na Segurança Interna?* Mais ainda, do porquê de neste recente diploma legal ser ainda sublinhada a identificação da Defesa Nacional com a protecção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaças externas (artigo 1º) quando no mesmo documento se refere a cooperação das Forças Armadas com as Forças e Serviços de Segurança, no sentido do cumprimento conjugado das respectivas missões de combate a agressões ou ameaças transnacionais (artigo 24.º)?

Estas questões parecem-nos extremamente pertinentes, sobretudo quando na Directiva Ministerial de Defesa 2010-2013, um despacho de 2010, é determinado como uma das prioridades, o fomento da intensificação da colaboração e cooperação das Forças Armadas com as Forças e Serviços de Segurança, designadamente em matérias que tenham em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais. Sendo ainda referido que, para este efeito, se exige o estabelecimento dos mecanismos de cooperação e coordenação, nomeadamente, com a inclusão no actual quadro legislativo dos necessários mecanismos para garantir essa colaboração.

### **Análise ao Paradigma Nacional**

Efectuando uma análise SWOT ao modelo actual de resposta às *novas ameaças*, pretendemos identificar os pontos-chave que permitem dar resposta à nossa questão principal, se as FFAA são um agente de Segurança Interna.

Começamos por caracterizar as Oportunidades e Ameaças e identificámos as Potencialidades e Vulnerabilidades. Com esta ferramenta de análise situacional pretendemos gerar quatro ideias força que contribuem para um planeamento estratégico: Maximizar as potencialidades e oportunidades, minimizar as vulnerabilidades e maximizar as oportunidades, usar as potencialidades para evitar ameaças e, por último, minimizar as vulnerabilidades e evitar ameaças.

Podemos resumir as conclusões na ideia base de que se torna necessário um planeamento conjunto de actuação das FSS e das FFAA em situações de crise ou face a uma ameaça.

Importa reforçar a credibilidade das Forças e utilizar as múltiplas capacidades de cada um na “construção” de um modelo de Segurança, baseado na articulação operacional entre os sistemas de segurança interna e de defesa nacional.

Neste sistema de resposta a situações de crise, abrangente e coordenado por uma entidade única, as FFAA têm um papel preponderante, tornando-se assim necessário um enquadramento legal adequado à sua intervenção.

As capacidades a utilizar inseridas num sistema multiagencial agregador deverão ser utilizadas de acordo com as necessidades específicas de cada situação, utilizando para este efeito uma abordagem abrangente, tradução do bem conhecido conceito de *Comprehensive approach*.

## **Uma Abordagem Abrangente – *Comprehensive approach* Os Instrumentos de Poder e o paradigma de Resposta Multiagencial**

Referimos anteriormente que no necessário processo de transformação por parte dos Estados, nomeadamente no relacionamento com os diferentes actores que dizem respeito à segurança, e mais concretamente na prossecução dessa transformação, torna-se necessário o recurso aos vários instrumentos de Poder, de forma a originar uma resposta multidimensional, associando os vários agentes e integrando as várias áreas da sua actividade.

Para caracterizarmos esta abordagem abrangente, importa distinguir os instrumentos de Poder.

As fontes de Poder foram evoluindo ao longo dos tempos mas, de uma forma geral, e como defendido por *Joseph Nye*, desde sempre se associou ao Poder a posse de determinados recursos. Estes recursos estão normalmente ligados a uma matriz concreta, mensurável e previsível, pelo que a população, o território, os recursos naturais, a dimensão económica, a capacidade militar e a estabilidade política, foram durante décadas as fontes de Poder mais consensuais. No entanto, esta tangibilidade das fontes tem vindo, progressivamente, a ser posta em causa.

De acordo com o Professor Adriano Moreira, podemos dividir as fontes do Poder de um Estado em três grupos: as naturais, as sincréticas e as sócio-psicológicas.

As fontes naturais são aquelas que resultam dos factores mensuráveis e têm uma realidade eminentemente física. Entre as fontes naturais, podem ser consideradas a geografia, os recursos naturais e a população. As fontes sincréticas são as que se apresentam como uma combinação ordenada da capacidade humana e de recursos naturais que habilitam o Estado a agir em termos de acção colectiva. Elas derivam essencialmente dos efeitos provocados pelas características intangíveis da população. Como fontes sincréticas podemos destacar a política, a economia, a estrutura sócio-cultural e o *factor militar*. As fontes sócio-psicológicas são *um elemento não quantificável e têm por base a imagem assumida pela população, as suas atitudes e expectativas*. Nestas destacam-se a História, a língua, a relação população-governo e a liderança.

Sem aprofundar o conhecimento relativo a cada uma das fontes de Poder, partimos para o patamar seguinte. Das fontes anteriormente enumeradas nascem um conjunto de capacidades que o Estado pode utilizar para concretizar as suas estratégias, e que podem ser organizados em sistemas. Estas capacidades são, normalmente, designadas por instrumentos do Poder.

Tomemos o exemplo de uma associação de Defesa colectiva: A NATO, como uma aliança político-militar de 28 estados soberanos assume a existência de um ambiente de intervenção composto por condições, circunstâncias e influências que têm impacto num cenário de actuação. As crises modernas são caracterizadas por complexas interdependências, sustentadas por uma combinação de questões históricas, políticas, sociais, culturais e económicas.

Considera, assim, a existência de quatro instrumentos de Poder: o Militar, o Político, o Económico e o Civil.

Sendo o Poder uma relação entre entidades, a superioridade de uma entidade sobre a outra pode não ser uniforme uma vez que o Poder é multidimensional, isto é, o todo é diferente da soma das partes.

O Poder nacional será, assim, o efeito sinérgico obtido pela combinação da utilização dos instrumentos de Poder numa determinada circunstância.

Alvin Toffler defendia em 1991 que *há fortes razões para acreditar que as forças que hoje abalam o Poder (...) se tornarão mais intensas e difusas no futuro e da reestruturação maciça das relações de Poder resultará uma revolução na natureza do Poder*. Assim, a nova e crescente interacção entre os Estados e os actores não-estatais alterou o ambiente estratégico e conduziu à redefinição dos instrumentos de Poder. Exemplo disso é a estratégia dos Estados Unidos contra o terrorismo em que passou a ser considerado um leque mais abrangente de instrumentos, nomeadamente o instrumento Militar, o Informacional, o Diplomático, o instrumento da aplicação da Lei e Ordem, o instrumento da *Intelligence*, o Financeiro e o Económico.

Mas a grande questão que se levanta a um Estado quando estabelece relações estratégicas, é a forma como pode conjugar os seus instrumentos de Poder Nacional e utilizá-los de forma a potenciar esse mesmo Poder, maximizando os seus efeitos.

Como é que poderemos então construir uma resposta interna eficaz a situações que ameacem a segurança nacional?

Partindo da análise SWOT que efectuámos anteriormente, um modelo que satisfaz os requisitos de uma acção eficaz, numa perspectiva de conjugação de esforços das várias entidades que têm responsabilidade de actuação, assenta na resposta *multiagencial* de combate às referidas ameaças.

O processo interagencial é um processo que envolve pessoas e organizações complexas com culturas diferentes, e conseqüentemente visões muito próprias sobre o conceito de interesse nacional e qual a melhor política para o salvaguardar.

Envolvendo organizações com diferentes missões institucionais e culturas próprias, terá de ser afectado necessariamente por uma dinâmica de resposta que tente apressar um característico e demorado, processo de tomada de decisão. Perante uma situação de crise o processo de decisão terá que ser expedito para contrariar uma indecisão e eventual paralisia de acção.

Consensual será a ideia de que nos nossos dias nenhum assunto de segurança

nacional ou de relações com o exterior consegue ser processado e resolvido por uma só agência.

Importa assim que neste processo interagencial exista uma identificação concreta dos diversos *stakeholders* participantes, uma vez que possuem diferentes recursos, materiais e humanos, bem como experiência e *Know how*, que carecem de ser integradas. Na verdade, para que este processo se concretize, terá que existir uma interdependência funcional, e esta será, de certa forma, a *regra de ouro* nas relações interagenciais.

Neste processo de interacção, a resposta por capacidades mostra-se a aproximação mais adequada em situações de crise ou ameaça. O planeamento baseado em Capacidades consiste, dentro da incerteza inerente à situação, em disponibilizar capacidades adequadas a uma resposta abrangente, aos desafios e circunstâncias que ocorram num cenário de escolha por necessidades. Este processo contraria de certa forma, o desenvolvimento de forças baseadas numa ameaça e cenários rígidos específicos.

## As Forças Armadas e a Segurança Interna

### O cenário nacional

Para nos aproximarmos do fenómeno de relacionamento das Forças Armadas com a Segurança Interna no nosso país, tomemos o exemplo do Mar que há bem pouco tempo sua Exa. o Presidente da República, na Conferência do Mar 2010, considerou como sendo *aquilo que mais nos distingue de todos os outros países*.

Reproduzindo o que se encontra no seu site institucional, à Marinha compete, *através da Autoridade Marítima Nacional, fazer cumprir a autoridade do país na imensidão do mar português*. A Autoridade Marítima Nacional constitui-se como o poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional e integra a Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM), como órgão central, e a Polícia Marítima (PM) a estrutura operacional.

Também a Guarda Nacional Republicana (GNR) exerce missões em toda a costa, no mar territorial e na zona contígua, cabendo-lhe nos termos da lei competências específicas de vigilância, patrulhamento e intercepção marítima ou terrestre, definidas na respectiva Lei Orgânica.

No âmbito do controlo da fronteira marítima e do exercício de competências de fiscalização em espaços marítimos, importa, ainda, realçar a intervenção de um conjunto de outras entidades e autoridades técnicas dependentes de vários departamentos governamentais, designadamente a Polícia Judiciária (PJ), a Força Aérea (FA), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e a Autoridade Nacional de Saúde (ANS).

Neste cenário, e face à emergência de novas ameaças, foi criado o Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM). Clarificadas as competências cometidas aos órgãos e serviços da Autoridade Marítima Nacional e à GNR, foi estabelecida a sua articulação com

as restantes autoridades, bem como a agilização de procedimentos e contactos de forma a garantir uma maior eficácia na actuação policial. Apesar de neste momento não existir uma ligação concreta e formal deste Centro ao Sistema de Segurança Interna e ao seu Secretário-Geral, em 2006 criou-se uma resposta multiagencial a *novas ameaças*.

Este processo de intervenção, em parte contrária a divisão clássica entre o que são missões das Forças Armadas e o que são missões das Forças de Segurança, e sobretudo, a ideia de que o território e o mar territorial constituem um *contínuo* com o mesmo estatuto em matéria de segurança, devendo ficar, portanto, sob a jurisdição das Forças de Segurança (com os meios para tanto necessários) e não das Forças Armadas.

Como referido num artigo publicado recentemente pelo ALM Reis Rodrigues, devemos ter presente que entre os países que geralmente nos servem de referência, nomeadamente os nossos aliados e parceiros na NATO e na União Europeia, não só se tornou normal aceitar alguma diluição da separação tradicional entre segurança e defesa como se defende que no domínio da segurança marítima é essencial uma aproximação civil-militar.

Esta é uma das conclusões do seminário que visou a necessária *comprehensive civil and military approach na segurança marítima*, realizado em Madrid no final de Janeiro deste ano no âmbito da Presidência espanhola da União Europeia, quando se recordou que a segurança marítima é bem mais do que a imposição da lei e se defendeu, de forma consensual, a necessidade de interligar a concretização da Política Comum de Segurança e Defesa com uma Política Marítima integrada. Acentua-se assim a necessidade de encarar os desafios da Segurança de uma forma integrada e abrangente, conceito que faz também parte das conclusões do I Congresso Nacional de Segurança e Defesa.

As Forças Armadas não são forças policiais, mas perante o cenário actual julgamos adequada a pergunta: *justificar-se-á a manutenção de duas ou mais estruturas a actuar para finalidades idênticas na mesma área, quando ambas, de forma muito notória, têm necessidades de meios e equipamentos nas suas áreas de intervenção primária?*

### **As perspectivas de Futuro**

Mas, no futuro, como poderemos interpretar o papel das Forças Armadas na Segurança Interna?

No dia 20 de Março de 1995, seguidores da seita budista *Verdade Suprema* perpetraram um *ataque bioterrorista* no metro de Tóquio, empregando o gás neuroparalisante *Sarin*, os seguidores desta seita depositaram 11 sacos de plástico contendo recipientes com o gás, nas principais linhas do metro na hora de ponta matinal, afectando cerca de 5500 pessoas e originando 12 vítimas mortais.

Se olharmos com os *nossos olhos militares* para as várias imagens que imediatamente se seguiram ao atentado, certamente que identificamos automaticamente algo de errado.

Na verdade, as equipas de emergência que rapidamente acorreram aos locais para socorro das vítimas, não dispunham de nenhuma protecção individual de intervenção. É algo que está na génese da formação de intervenção desta capacidade militar.

Veio-se a constatar que o gás utilizado poderia ser potencialmente mais mortífero, e se assim tivesse sido, todos os elementos dessas equipas de socorro teriam sucumbido, transformando o atentado numa verdadeira calamidade pública. Este incidente contribuiu para realçar a importância de medidas de protecção contra o terrorismo químico e fortaleceu a percepção de que o uso das armas químicas afinal não se encontra restrito aos cenários de campos de batalha e nem pode ser tratado como um assunto exclusivamente militar.

Em termos referenciais, estima-se que o equivalente a 3 litros do agente do botulismo Botox, inalado provocaria a morte da espécie humana. É uma afirmação de um especialista em gestão de crises na escola da NATO.

Na realidade, e pelo que nos é dado a observar, o que distingue claramente as Forças Armadas numa situação de necessidade de intervenção perante uma situação de crise é o da crença na magnitude das causas de ameaça. Porque acreditam nessa magnitude, compreendem o efeito devastador e nocivo de algumas das ameaças e possuem *know how* e *background* de envolvimento; as forças e unidades militares preparam-se para actuar nos piores cenários e com uma elevada prontidão de reacção.

Para esse efeito o constante treino, e a procura sistemática de actualização e adequação de meios de intervenção resulta numa capacidade de resposta pronta e eficaz. Não surge por acaso a velha máxima das forças operacionais: *...Train as you fight...fight as you train...*

Perante a imprevisibilidade de uma situação de crise que ultrapassa a capacidade institucional normal estabelecida, em que se torna necessário uma resposta urgente por parte de diferentes entidades e que carece de uma decisão rápida e adequada, julgamos que existe a necessidade de um modelo de resposta a crises que só nos parecerá verdadeiramente efectivo, se agregar as componentes civil e militar da Segurança e Defesa Nacionais colocadas em paridade na Lei de Segurança Interna pelo seu artigo 35º, e que prevê a necessidade de articulação para uma intervenção conjunta. Numa perspectiva de resolução de um problema transversal de várias entidades responsáveis, as operações interagência estão presentes na acção unificada do Estado, quer no plano interno, quer no externo, inseridas e integradas na perspectiva de acção abrangente. Esta parece-nos a solução.

Se as Forças Armadas serão um agente da Segurança Interna?

Partindo do princípio que existe uma vontade estratégica pré-definida com requisitos próprios estatuídos e uma vertente económica disponível e co-substanciada, concluímos rapidamente que reside na capacidade militar a verdadeira demonstração de poder, ou potencial percebido. Na realidade da Segurança Nacional, obviamente que teremos que interpretar esta capacidade como a conjugação integrada e abrangente interagencial, embora numa esfera simplista de interpretação o instrumento militar desempenhe a função de um potenciómetro equalizador da resposta, ou ainda mais simples, a de um dissuasor extremamente eficaz.

Se associarmos as Forças Armadas a uma postura de *stand by*, submersas mas com a capacidade de emergir a qualquer momento com um elevado poder de intervenção, permitam-me a figura de estilo e a liberdade imaginativa que está associada à farda que envergo, podemos associar intuitivamente as Forças Armadas à imagem de um submarino. Vulgarmente denominada a grande arma dos pobres, este meio naval tem características e capacidades únicas, simultaneamente de intervenção e de dissuasão, referimo-nos à descrição que lhe é característica, com uma elevada capacidade de sustentação, flexibilidade de resposta e extrema prontidão.

É uma forma de abordarmos esta temática. É a realidade da situação actual.

Contudo, e como já foi referido anteriormente, a mudança do contexto internacional, com a emergência de novas ameaças à Segurança Nacional impõe-se o assumir de uma necessária evolução no modelo de resposta, que inevitavelmente deverá contemplar a conjugação de várias capacidades. Este modelo deverá considerar um papel activo das Forças Armadas na Segurança Interna. Esta transformação pressupõe, e permitam-me nova figura de estilo naval, a vinda para a superfície de um conjunto de capacidades robustas, congregadas num só, com grande capacidade de projecção e de resposta e marcadamente dissuasoras. A imagem visível num vasto horizonte de um porta-aviões que marca claramente um grande potencial de poder, pronto a intervir em qualquer situação de crise.

Esta é uma visão de futuro, a imagem que traduz uma resposta às potenciais ardilosas e desafiantes ameaças à segurança do nosso país. As Forças Armadas são, necessariamente, um agente de Segurança Interna.

Neste cenário da Segurança em transformação e evolução, e para concluir, citamos Charles Darwin: “Os que sobrevivem não são os mais fortes, nem os mais inteligentes, são aqueles que melhor se adaptam às mudanças!”

## Referências Bibliográficas

### Monografias

- ABBOT, Chris [et al.] - *Global Responses to Global Threats, Sustainable Security for the 21st Century*. [S.I.]: Oxford Research Group, 2006.
- COUTO, Abel Cabral - *Elementos de Estratégia*. Lisboa: IAEM, 1998.
- GARCIA, Francisco Proença - *Da Guerra e da Estratégia*. Lisboa : Universidade Católica Portuguesa-Instituto de Estudos Políticos, 2007.
- GHANI, Ashraf [et al.] - *Closing the sovereignty gap: an approach to state-building*. Londres: Overseas Development Institute. 2005.
- MARCELLA, Gabriel - *Affairs of State: The Interagency and the National Security*. US Army War College : U.S. Government, 2008.
- MOREIRA, Adriano – *Teoria das Relações Internacionais*. 3.ª ed. Coimbra : Almedina, 1999.
- NOGUEIRA, José Manuel Freire - *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa : Edições Cosmos – IDN, 2005.
- NYE, Joseph – *Compreender os Conflitos Internacionais. Uma introdução à Teoria e à História*. 3.ª ed. Lisboa: Gradiva, 2002.
- O'NEIL, John E. - *The Interagency Process – Analysis and reform Recommendations*, US Army War College, Carlisle Barraks, Carlisle, PA, 2006.
- Ribeiro, António Silva – *O Essencial ao processo Estratégico – Teoria Geral da Estratégia*. Lisboa: Almedina, 2009.
- TOFFLER, Alvin - *Os Novos Podres*. Lisboa: Edições Livros do Brasil, 1991.

### Monografias electrónicas

- US GOVERNMENT - *Global Trends 2025: A transformed world*. [Em linha]. Disponível em: <[www.dni.gov/nic/NIC\\_2025\\_project.html](http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html)>.
- NATO, SUPREME ALLIED COMMANDER TRANSFORMATION [Em linha]. *Future Security Environment*. 2007 Disponível em: <<http://www.act.nato.int/>>.

### Publicações em série

- FERNANDES, António Horta – A Estratégia face aos estudos para a Paz e aos estudos para a Segurança: *CADERNOS DO IDN N°4*. ISSN 1646-4397 IDN (2007).

### Artigos

- ESCORREGA, MAJ Falcão (2010). *A Segurança e os “novos” Riscos e Ameaças: Revista Militar*.
- RODRIGUES, Alexandre Reis (2010). *A Segurança do Mar Português : Jornal Defesa e das Relações Internacionais*.

### **Legislação e documentos oficiais**

Autoridade Nacional da Protecção Civil (2008). *Compilação Legislativa de Protecção Civil*. Lisboa : MAI. 1ª edição.

CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL, CEDN. *Resolução do Conselho de Ministros n.º6/2003, de 20 de Dezembro*.

Conselho da União Europeia (2008). *Decisão 2008/617/JAI do Conselho, de 23 de Junho*.

Conselho da União Europeia. (2002). *Decisão-Quadro do Conselho, relativa à luta contra o terrorismo de 13 de Junho*.

DIRECTIVA MINISTERIAL DE DEFESA 2010-2013, Despacho n.º7769/2010 MDN, de 16 de Abril.

LEI DE SEGURANÇA INTERNA, Lei n.º53/2008 de 29 de Agosto.

LEI DE DEFESA NACIONAL, Lei n.º31- A/2009, de 07 de Julho.

### **Relatórios**

MIDLIFE (2006). *Organizing to Fight Terrorism*. In Aula N.º 10: Combating the Terrorism Centre do Curso SS474 - Terrorism and Counterterrorism. West Point. USA.

ONU-Relatório (2004). *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, challenges and change [S.I.] : [s.n.].

### **Sítios na Internet**

I Congresso Nacional de Segurança e Defesa: Disponível na internet em: « <http://www.segurancaedefesa.org/>»

MARINHA (2009). *Autoridade Marítima*. [www.marinha.pt](http://www.marinha.pt). [Online]. Disponível na internet em: «[http://www.marinha.pt/Marinha/PT/Menu/DescobrirMarinha/EstruturaOrganizativa/Area\\_aut\\_maritima/](http://www.marinha.pt/Marinha/PT/Menu/DescobrirMarinha/EstruturaOrganizativa/Area_aut_maritima/)».

SIS (2010). [www.sis.pt](http://www.sis.pt). [Em linha]. Disponível na internet em: «<http://www.sis.pt/pt/index.php>».



# SESSÃO DE ABERTURA DO SEMINÁRIO “PIRATARIA MARÍTIMA NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO – DAS IMPLICAÇÕES NA SEGURANÇA INTERNACIONAL”

Vice-Almirante Álvaro Sabino Guerreiro

Director do Instituto de Estudos Superiores Militares aquando da realização do Seminário

A pirataria marítima está na ordem do dia. De facto, é difícil passar um dia sem ouvirmos notícias de um ataque de piratas no Oceano Índico ou do desvio de um navio de comércio no golfo de Áden.

A prova que consubstancia a natureza desta problemática está bem patente nos dados estatísticos, com 2009 a revelar, pelo terceiro ano consecutivo, um incremento no número dos incidentes relacionados com a pirataria marítima. Entre os episódios relatados contam-se 153 abordagens, 49 navios desviados, 84 tentativas de ataque e 120 navios alvejados. Com respeito às tripulações, registaram-se 1052 reféns, sessenta e oito feridos e oito mortos, associando-se igualmente a estes números o incremento da violência comparativamente aos anos transactos (*International Maritime Bureau*, 2010, 14 de Janeiro<sup>1</sup>).

Todavia, pode perguntar-se se serão estas referências as desejadas para se compreender a dimensão e as implicações desta ameaça transnacional. Afinal, de que falamos quando se trata de abordar a problemática da pirataria marítima?

No domínio das Relações Internacionais e da Estratégia, a alusão à queda do muro de Berlim em 1989 permite assinalar o momento da introdução de novos elementos no discurso *securitário*, ao ponto de transformar a tradicional segurança, centrada na protecção da integridade territorial, na independência política de um Estado, no uso legítimo da força ou nas relações estratégicas entre Estados, num conceito necessariamente mais abrangente.

Com efeito, o fim da Guerra Fria impôs, nas agendas sobre segurança, um conjunto abrangente de assuntos não militares que cruzam fronteiras e que, simultaneamente,

---

1 Disponível em [http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=385:2009-worldwide-piracy-figures-surpass-400&catid=60:news&Itemid=51](http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=385:2009-worldwide-piracy-figures-surpass-400&catid=60:news&Itemid=51).

ameaçam os Estados nas suas diferentes dimensões política, militar, económica e, inclusive, ambiental e humana. Estes assuntos compreendem um vasto espectro que abrange, entre outros domínios, o crime organizado internacional, a conflitualidade étnica, a imigração, o terrorismo transnacional, a prevenção de conflitos, a gestão de crises e, naturalmente, a pirataria marítima. Na verdade, os assuntos não são forçosamente novidades, todavia, passaram a fazer parte do discurso de segurança nas duas últimas décadas.

Deste modo, a análise, a reflexão e a discussão em torno do fenómeno da pirataria no século XXI e das suas implicações multidimensionais, não é pura e simples logomaquia, antes pelo contrário, reflecte uma dura realidade com claras implicações na actual ordem internacional. A pirataria moderna, ao ameaçar a segurança de algumas das mais importantes linhas de comunicação marítimas do mundo e ao restringir a livre circulação do comércio marítimo, contribui para o aumento dos preços das mercadorias em geral e das seguradoras em particular e para o agravamento das tensões locais, colocando em risco o modelo de vida das sociedades modernas.

A complexidade e o impacto multidimensional desta ameaça é bem evidenciado pelo General francês Henri Bentégeat, anterior Chairman do Comité Militar da UE, quando afirmou em 2009 que: “a pirataria não é uma ameaça para as nossas populações, mas para os nossos abastecimentos, já que grande parte dos fornecimentos de petróleo, minerais e mercadorias de toda a natureza passam pelo Canal do Suez e, portanto, pelo Golfo de Aden. Os riscos são tais que parte dos armadores já começa a fazer a rota pelo sul de África, o que aumenta o custo das nossas importações.”. Para a União Europeia, deter esta ameaça significa pagar e apoiar a missão militar da União Africana na Somália, prestar apoio na edificação das funções da boa governabilidade do Estado Somali, onde se destaca o treino das respectivas forças armadas, manter a operação Atalanta nas costas da Somália por tempo indeterminado – um projecto global que entre 2008 e 2013 prevê a alocação de 216 milhões de euros provenientes do Fundo Europeu de Desenvolvimento.

No que se refere às modalidades de resposta estratégica edificadas pelas Organizações Internacionais e pelos diferentes Estados, numa ordem internacional marcada, incontestavelmente, pelo fenómeno da globalização, relevam três constantes e linhas de força que importa reter. A primeira constante, realçada nas minhas primeiras palavras, salienta a alteração do conceito tradicional de segurança, baseado na visão estatocêntrica e político-militar da segurança externa, para passar a incluir ameaças não militares que cruzam fronteiras e que, simultaneamente, ameaçam internamente os Estados nas suas diferentes dimensões, com claras implicações no desenvolvimento de uma segurança des-territorializada e projectável.

A segunda constante coloca ênfase nos Estados Fragilizados e nas conseqüentes ondas de perigo para a segurança internacional. Primeiro porque ameaçam os seus próprios cidadãos. Segundo porque põem em causa os Estados vizinhos e por último, mas não menos importante, por serem o elo mais fraco, proporcionam facilmente a infiltração de terroristas e de Organizações Criminosas Transnacionais que aí encontram terreno fértil

para prosperarem. Por conseguinte, emergem conceitos como o multilateralismo efectivo ou a aproximação coerente da UE ou o Comprehensive Approach da NATO que, integrando uma multiplicidade de actores e instrumentos de poder na resolução dos problemas de natureza político-estratégica, evidenciam o carácter complexo da formulação das modalidades de acção.

A terceira constante realça os problemas de ordem jurídica com naturais implicações na eficácia e eficiência no combate contra os piratas, como tem sido demonstrado pelas operações navais Allied Protector e Atalanta. Não obstante o Direito Internacional conceder aos Estados legitimidade para punir actos de pirataria, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) não estabelece os elementos de natureza legal que permitam fazê-lo em águas internacionais, deixando esta matéria à mercê da legislação interna estadual, o que implica, necessariamente, a tipificação do crime de pirataria na legislação penal dos diferentes Estados.

No dealbar de uma era em que as Organizações Internacionais e os Estados, pressionados pelo fenómeno da Globalização, procuram adaptar-se à complexidade do presente ambiente estratégico, o IESM com a realização do actual seminário, envolvendo as diferentes dimensões da segurança e os diferentes actores com responsabilidades no combate a este flagelo, acredita estar a contribuir para um ponto ao meio-dia, bem como, para facilitar a dedução de elementos essenciais necessários à formulação de futuras manobras estratégicas, adequadas, aceitáveis e exequíveis, tidas como incontornáveis para mitigar a ameaça transnacional da pirataria marítima.



# 1. TRADITIONAL SEA POWER THINKING AND MODERN PIRACY

Professor Doutor Eric Grove  
Universidade de Salford, Reino Unido  
e.grove@salford.ac.uk

## **Abstract**

*An historic overview of sea power is presented from Mahan to the present, pointing out a number of factors and variables that have influenced the piracy activities all along. The role of the states and international organizations concerning modern piracy is dealt with in a way that can determine the actual development of naval forces throughout the world.*

## **Keywords:**

*Sea power, sea control, piracy, naval operations, maritime security*

*‘Sea Power’ is the power a state exerts through its capacity to use the sea for both military and civilian purposes. The main civilian purpose has historically been transport, the sea providing the most ubiquitous and the most efficient medium on a planet that is two thirds covered by water. Any stranger viewing our blue planet from space would not call it ‘earth’ but ‘Oceania’. Indeed so crucial has the sea been in the history of its land bound dominant species that the vast majority of humans live close to sea coasts, a tendency that is increasing with the growth of coastal urban regions. The ability to use the seas for transport and other civilian purposes such as fishing and, more recently, exploitation of resources on or under the sea bed has often been contested, leading to military power deployed at or from the sea being seen as the key component of a state’s ‘sea power’. There has also been a requirement for the enforcement of a growing corpus of international law to maintain good order at sea. This has sometimes been called the ‘constabulary role’ of navies, although such tasks are often reserved to specialist coastguard organisations. It is a matter of national political culture where the institutional balance is set.*

Modern writing about 'sea power' began with the works of Alfred Thayer Mahan, the American naval officer, historian and strategist whose books provided the first full treatment of 'the influence of sea power' on the history of the period 1660 to 1815. Mahan began writing at a crucial period both in naval technological and geopolitical development. The 1880s saw the coming together of three technologies that allowed the development of true steam 'battleships'. These were triple expansion steam engines to give long cruising range; a greater use of steel for construction and armour that allowed higher freeboards and greater seaworthiness; and quick firing medium artillery that could hit moving targets at sea. The resulting vessels could now operate more or less as the 'ships of the line' had done in the age of sail, contesting in fleets against their own kind for control of the ocean and its shipping.

Mahan provided the vital intellectual and ideological underpinning for this naval technical revolution, converting it into a true revolution in naval affairs. He argued that in the new technological conditions steam fleets could operate with the same strategic dynamics of the sailing fleets of old. Concentrated fleets of these new battleships were the vital and fundamental elements in the ability of nations to control the wide common plied by the world's shipping. It was the duty of these fleets to seek out and destroy the enemy in battle. Such victories would back up a blockade of the enemy's ports that would bottle up the enemy's shipping both naval and mercantile. The enemy's ships if any did emerge would be fugitives from the dominant controlling fleet.

The *Guerre de Course*, the direct attack of merchant shipping could never be decisive. In his later work Mahan argued that the reason commerce raiding did not work was because of the British system of placing shipping in protected convoys. This had been less obvious in his earlier books and Mahan's battle fleet obsession has been seen as a negative factor in the development of effective trade defence strategies.

In a world where the *Pax Britannica* was ending and economic and political developments were recreating the multi-polar geopolitical rivalries similar to those the Eighteenth Century Mahan's writings had great resonance. They were widely read and provided an important impetus to the great battle fleet build ups of the 1890s and 1900s and even had a role in Britain's 'Grand Fleet of Battle' concept with which it fought the First World War. They created a new orthodoxy against the heresies of the French 'Jeune École' whose writers had just been arguing that the day of the large armoured ship was over. They were right in that the old days of littoral warfare were past; they were wrong in that the new steel major warships driven out to sea could operate in the rigours of this open element much better than torpedo armed small craft.

Britain's own participants in the sea power intellectual renaissance of this period argued in ways that differed from Mahan in important ways. These writers, whom Professor Geoffrey Till has described as the 'British School', coined and refined the concept of 'command of the sea'. Mahan, contrary to popular misconception preferred 'control of the sea'. The British school also placed much greater emphasis on the concept of 'fleet in being' as a defensive strategy and the direct interaction of the sea with the land. Perhaps surprisingly,

Mahan had considered amphibious operations an unfortunate diversion from the main business of the fleet, control of the sea.

The greatest founding father of the British School was Sir Julian Corbett Corbett was a civilian who had trained as a lawyer but had no need to practice because of ample private means. At the beginning of the Twentieth Century he decided to devote himself to the twin activities of naval history and naval education which he correctly saw as connected growth industries. He also engaged in journalism that made his positive views on naval reform clear. As he hoped, this helped established a good relationship with the official naval reformers and in 1902 Corbett was invited to lecture to the War Course designed to instruct officers in the art of war.

In his lectures and the supporting official publications Corbett developed a sophisticated analysis of a broad concept of 'maritime strategy'. Basing himself on Clausewitz Corbett argued that the defensive was the stronger form of war at sea as well as on land and that wars could be divided by nature into 'limited' and 'unlimited'. This latter view helped make Corbett the preferred maritime strategic mentor for the nuclear age.

Corbett stressed the importance of maritime lines of communication control of which was the essence of 'command of the sea'. Corbett argued that one of the potential fruits of command of the sea was the ability to mount attacks from it. However, command of the sea defined as control the maritime communications of all parties so that its possessor can operate by sea against their territory, shipping and allies and the denial of a capacity to operate against friendly assets had an overwhelming power out of all proportion to the mere ability to attack the shore.

One of Corbett's great strengths was his ability to produce a much more nuanced and sophisticated interpretation of command of the sea. It could be general or local, temporary or permanent. It could be held by either side or be in dispute with three levels of preponderance, one side or the other or neither preponderating. Corbett argued that disputed command was the more normal condition. Indeed he emphasised general command of the sea was not essential to all overseas operations. He took on Mahan head on by arguing it was not the primary function of the fleet in all cases to seek out and destroy the enemy's fleet if one retained local command. If one did wish to destroy the enemy it was better to oneself across the enemy's communications and make the enemy come to you, thus exploiting the inherently stronger defensive form of war.

In 1911 Corbett set out for a public audience 'Some Principles of Maritime Strategy' in his classic published work on sea power. This book was an attempt to establish an accepted theory of a balanced maritime strategy for Britain at a time when she was being drawn into a more continental strategic approach. Not that Corbett neglected operations ashore, indeed he insisted that naval strategy was but part of a wider maritime strategy. Wars were rarely decided can be decided by naval action alone. A quicker and more drastic form of pressure was required. As man lived ashore decisions were achieved by land forces enabled by the fleet.

In the rest of the book Corbett developed the ideas he had introduced to his naval audiences. He explained the ways one secured command of the sea, by battle and blockade and how one disputed command. In his discussion of the latter he strongly supported the idea of 'fleet in being'.

Corbett also set out the ways in which command of the sea was exercised, defending against invasion, defence of trade and support of military expeditions. It was in his ideas on trade defence that Corbett came a cropper. Despite his Clausewitzian emphasis on the defensive form of war he shared the flawed ideas of his naval contemporaries that the traditional shipping defence strategy of convoy was obsolete. In the new technological conditions of the Twentieth Century. In this he was proved to be terribly wrong when the submarine was unleashed on Allied and neutral merchant shipping in 1917. Corbett, the official theoretician, cannot escape his share of responsibility for the crisis of that year.

He never had the opportunity to recant in a revised edition of 'Some Principles'. Poor Corbett exhausted himself writing the official history of the war at sea 1914-18 in which he had the stress of facing serious official criticism. It was rather a sad end to the life of perhaps the greatest ever thinker on sea power. As I put it in the introduction to the 1988 edition of *Some Principles* (1988) 'Corbett's was a truly great mind applied to the nature of maritime war...If he could not transcend completely the fashions of his time, his capability to absorb the complex nature of past events and tease out from them lessons for future application was unparalleled.'

Although there was much serious writing on sea power in the intervening years, not least the development of the British School by Richmond, Roskill and Gretton, the next fundamental development occurred in the Spring of 1974 in a hugely important article which appeared in the pages of the *US Naval War College Review*. Over the name of the President of the College, Vice Admiral Stansfield Turner, it did nothing short of redefining the sea power strategic terms of art. This process had begun in 1970 when the then Chief of Naval Operations, the controversial Admiral Zumwalt had defined the four mission areas of strategic deterrence, sea control, projection of power ashore and naval presence. Zumwalt had placed Turner at Newport and now Turner was giving his name to the intellectual development of these key concepts.

The most significant part of the article was its assertion that Mahan's 'control of the sea' should be replaced by a more limited concept of 'sea control'. Turner argued that this was an acknowledgement of the limitations on ocean control brought about by the development of the submarine and the aircraft (and, although he did not mention it, the Soviet Navy). 'Sea Control' meant control in limited areas for limited periods of time. It was possible to exert control an area while moving ships into position to project power ashore or to resupply overseas. It was no longer conceivable totally to control the seas for one's own use or totally to deny them to hostile forces.

Sea control had two dimensions, denial and assertion. The USA and its allies would usually be in the business of the assertion of sea control their opponents in its denial. The

USA needed sea control to ensure industrial supplies, to reinforce and resupply forces engaged overseas, to provide military and economic supplies to allies and to provide security for forces engaged in power projection operations. It could be achieved in four ways:

- *sortie control, a modern version of blockade using submarines and mines in to interdict individual enemy units as they sortie in conditions of high air threat;*
- *chokepoint control, e.g. the use of anti-submarine aircraft in geographical bottlenecks, through which the enemy must pass;*
- *open area operations, using modern surveillance and search systems (notably SOSUS, although that could not be mentioned) to vector in aircraft to deal with enemy assets;*
- *local engagement, forcing the enemy to confront assets concentrated around the high value units to be protected.*

Reflecting not Mahan but US post war experience, Turner argued that major fruit of sea control was the projection of power ashore via amphibious assault, naval gun bombardment or tactical air projection, the latter in the form of deep interdiction, battlefield interdiction, close air support and counterair/antiair warfare.

Turner defined naval presence as using naval forces, short of war, to achieve political objectives the latter being broadly defined as the deterrence of actions inimical to the United States and the encouragement of actions in the interests of the USA or its allies. These could be accomplished by either preventive or reactive deployments, threatening amphibious assault, air attack, bombardment or identification by reconnaissance assets.

All the three above missions were, Turner argued, underpinned by strategic deterrence to which ballistic missile submarines and their missiles were fundamental given their security from pre-emption. They also had a role to play in controlled response as they were made more rapidly targetable and more accurate (as they were with Trident D5). If threatened by improvements in anti-submarine technology they might have to be protected by sea control forces; this was becoming the key role of the Soviet Navy in the closing two decades of the Cold War.

Shortly afterwards after he had moved to be NATO Commander in Chief South Turner in 1977 expanded on the concept of sea denial. He described it as guerrilla warfare at sea, with sea denial forces striking at a time and place of their choosing to achieve maximum surprise. It was a hits and run strategy allowing inferior forces to neutralise superior. The primary weapons of sea denial were the submarine torpedo and the anti-ship missile fired from surface ships and aircraft.

These concepts still tended to emphasise higher level naval operations. An important step towards a broader concept of sea power was taken in 1977 by Ken Booth in his 'Navies and Foreign Policy'. In this Booth developed a very useful triangular analysis based on the use of the sea. A state might wish to use the sea for three purposes: (1) for the passage of goods and people; (2) for the passage of military force for diplomatic purposes or for use against targets on land or at sea; and (3) for the exploitation of resources in and under the

sea. He then went on to construct a trinity of modes of action by which navies carry out their purposes: namely the military, the diplomatic and the policing.

I developed this concept further in my 1990 book *'The Future of Sea Power'*. I revised Booth's triangle in the context of the work of Turner and the writing on *'Gunboat Diplomacy and Showing the Flag'* by the distinguished British diplomat Sir James Cable. The three sides of my use of the sea triangle were: A) the diplomatic role defined as (i) showing the flag and (ii) gunboat diplomacy (definitive; purposeful; catalytic; expressive); B) the constabulary role: defined as (a) maintenance of sovereignty and good order; (b) safeguarding of national resources and their enjoyment; and (c) international peacekeeping. Both these were underpinned by the military role in the order power projection ashore, sea control and sea denial.

This triangle has been taken up by the Royal Navy in its latest doctrine publications which substitute *'warfighting'* for the military role; *'international; engagement'* for the diplomatic and *'maritime security'* for *'constabulary'*.

This reflects the influence of Geoffrey Till whose *'Sea Power a Guide For The Twenty First Century'* (2004, second edition 2009) is the most comprehensive and impressive contemporary analysis of sea power currently available. He puts sea power into the dual setting of foreign and economic policy, sets out the four *'attributes'* of the sea, resources, transportation, information and dominion, and shows how via both maritime cooperation and conflict they create naval roles. Till develops Mahan's ideas into a *'virtuous maritime circle'* of maritime trade, maritime resources, naval strength and maritime supremacy. He examines critically the ideas and impact of both Mahan and Corbett and provides a revised analysis of the constituents of sea power, population, society and government, maritime people, maritime geography, resources, and a maritime economy.

Usefully, he puts these into the context of the modern globalised economy, whose dynamics challenge *'traditional thinking'*. In the second edition in particular, he explores the notion that navies in a globalized world are developing a set of new *"post-modern"* roles alongside their more traditional ones. Till does not abandon the idea of command of the sea. He has chapters on expeditionary operations, naval diplomacy, good order at sea and *'future sea power'*. He concludes that some of the traditional functions of maritime strategy may require modification. Unlike in Corbett's day the sea can now be subject to national sovereignty and management and it is also possible to live for long periods on ocean platforms and thus inhabit the ocean. Nevertheless more traditional thinking is still important because trend towards maritime cooperation and widening interpretations of what is meant by *'maritime security'*, navies must still be primarily interested in their most challenging war fighting capabilities.

One of the most notable maritime security challenges of the present day is piracy. The international law of the sea defines maritime piracy as: *'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; (1) on the high seas against another ship or aircraft, or against persons or property on board such ship or aircraft; (2) against a*

ship, aircraft, persons or property in a place outside the jurisdiction of any State;’ also classed as piracy are acts of ‘voluntary participation’ in the operation of a pirate ship or aircraft or inciting or facilitating pirate acts. Engaging in such acts qualifies the offender for the impressive title of ‘common enemy of mankind’ and any state can take violent action against the pirates. ‘Piracy’ by definition cannot take place in territorial seas where the coastal state has monopoly jurisdiction, although criminal actions against ships in these waters are often included under the generic heading of ‘piracy’.

Thus far things are relatively simple, but then the legal complexity starts. Can suspected pirates have action taken against them on suspicion and/or pre-emptively? What does one do with pirates who are captured? They are then subject to the domestic law of the vessel who has captured them and not all countries yet have relevant legislation. In any case, there is the fear that if tried and imprisoned in a developed country many pirates would find the experience better than life in their usually poverty stricken homeland and it would be difficult to repatriate them on release. The usual procedure is temporary detention, disarmament, loss of boat and eventual release in a location legally acceptable to the capturing state.

In an earlier age the legal framework was rather more robust. The period one most usually associates with pirates is the decade or so after the War of the Spanish Succession from about 1714 to the mid 1720s. ‘Privateer’ commerce raiders now had no ‘letters of marque’ to give legality to their depredations. Moreover in the Caribbean there was a combination not unlike that off Somalia today an ungoverned space to provide a base and rich pickings in a rich contemporary vortex of maritime trade. During the war, New Providence in the Bahamas had been abandoned and it became the classical ‘pirate republic’.

Notable among the New Providence pirates were Charles Vane and Jack Rackham. Vane had been a privateer and began his piratical career preying on Spanish vessels sent post-war to recover treasure from sunken ships. He was captured by the Royal Navy in 1718 but took advantage of a general pardon issued by George I to encourage pirates to desist to obtain his release – whereupon he resumed his piratical activities along the coast of British North America. Eventually he faced mutiny when he was defeated by a French warship and was cast adrift being replaced by ‘Calico Jack’ Rackham, one of his senior subordinates.

Rackham is especially notable for inventing the ‘jolly roger’ flag that has symbolised piracy ever since. He specialised in robbing small craft off Jamaica and was eventually captured by a sloop acting under the orders of the Governor and was tried and hanged in 1720. His body was tarred and hung in a cage at the mouth of Port Royal harbour to discourage others. It was soon joined by that of Vane who had recovered from his setback only to be shipwrecked and turned in by a former privateer acquaintance. Thus was authority restored but the key was the re-establishment of British authority ashore in the Bahamas that stopped New Providence being used as a pirate haven.

Such ‘Pirates of the Caribbean’, ably assisted by Hollywood, have, as it were, set the standard for piracy in the modern mind. Other major pirates of the past worthy of mention were the North African based Barbary corsairs whose private ‘Jihad’ against Christians ter-

rorised the Mediterranean - and sometimes the Atlantic - from the Sixteenth to the Nineteenth Centuries. Perhaps as many as a million or more European slaves were captured by these raiders. The fledgling US Navy cut its teeth on the corsairs but it was only the European capture of their bases, notably Algiers by the French in 1830, that finally solved the problem.

Piracy has long been a menace in the Far East. Chinese piracy reached something of a peak at the beginning of the Nineteenth century but it still remained a problem at the end of the Twentieth. In 1998 it was the piracy global hot spot, some 67 people being killed in East Asian pirate attacks. There were accusations of the complicity of local Chinese authorities with the pirates in hijacking ships. The authorities were stung into action and in 1999, after one of the largest piracy trials of the modern era, some thirteen pirates were shot and twenty five imprisoned after boarding a bulk carrier 'masquerading as Chinese police' and killing the crew before making off with the ship and selling the cargo. The bulker was never found, one of the many vessels that 'disappeared' about that time. Things seem quieter now and, as well as controlling its own waters better, China has begun to participate in anti-piracy patrols further afield.

The 'piracy' hot spot that emerged at the beginning of the Twenty First Century was the vital route through the Straits of Malacca. Some 50,000 ships a year transit the straits carrying some forty percent of the world's trade. Some forty per cent of the world's 'pirate' attacks were also reported in that area in 2004 (although legally they were not piracy as the waters are under state jurisdiction). This spurred the responsible littoral nations to action and, that year, Indonesia, Malaysia and Singapore signed an agreement to cooperate in the policing of the Straits with aircraft and surface ships. Indonesia was the weak link (as well as being the main source of offenders) and its inability to do better encouraged India to step in to assist. This combined activity has had notable results. The extra high war risk insurance premiums required of ships plying the straits were withdrawn in 2006 and the number of attacks has continued to fall.

The piracy problem that has been the main focus of world attention of late, of course that off Somalia. Here we have the classic formula; a key shipping route, the Gulf of Aden, off a failed state where civil authority in many areas is at a discount. By 2008 the pirates were raising millions of dollars a year (estimates vary from 80 to 150 million) by capturing ships and holding them to ransom. By March 2009 attacks had become almost daily. The pirates were also spreading their activities southwards off the Kenyan coast.

It is easy to obtain weapons in Somalia and the pirates' standard equipment is the ubiquitous Kalashnikov assault rifle and the RPG-7 rocket launcher. They operate in a mix of craft with 'mother ship' fishing dhows and smaller motor boats. Ransoms are delivered in cash, sometimes by sea and sometimes parachuted in by air or dropped in sacks from helicopters. It is in the interest of the pirates not to kill their prisoners as the aim of the game is to obtain ransom money. In this sense pirates should not be confused with terrorists. Indeed there have been reports of pirates hiring caterers to make keep the hostages happy with

western food for the month and a half or so before the large denomination dollar bills arrive.

Interestingly, although large in Somali terms, the sums asked for are not extortionate by shipping insurance standards. It is very much in the underwriters' interest to pay up rather than have to repair or replace a ship. The Somali 'Transitional Federal Government' (TFG) what there is of it, has pledged to deal with the pirates afloat and ashore but in reality the pirates are more powerful than the rival government authorities.

In mid 2008 the TFG requested the United Nations to assist in the campaign against piracy and this led to UN Security Council Resolution 1816 that allowed foreign naval forces to enter Somali waters and use 'all necessary means', i.e. force, 'to repress acts of piracy and armed robbery at sea.' Particular concern was expressed about the ships of the World Food Programme that stops the people of Somalia starving. Some of these had been hi-jacked. Nations such as Indonesia were careful to insist that the resolution applied only to Somali territorial waters and nowhere else.

This was backed up by Resolution 1838 of October 7th 2008 which called, under full Chapter 7 authorisation, for 'states interested in the security of maritime activities to take part actively in the fight against piracy in the high seas off Somalia, in particular by deploying naval vessels and military aircraft'. It also called upon such states 'whose naval vessels and military aircraft operate on the high seas and airspace off the coast of Somalia to use "... the necessary means ..." for the repression of acts of piracy.'

Covered by these resolutions a remarkable international naval flotilla assembled off the coast of Somalia. After September 11th the Americans had organised a multi-national Combined Task Force (CTF) 150 from a coalition of the willing to police the waters off the horn of Africa to interdict possible terrorist movements. From 2006 it began to switch its activities to combat piracy and in August 2008 it established a Maritime Security Patrol Area, a narrow movable corridor in the Gulf of Aden through which shipping was encouraged to move to improve the cover provided to it.

In January 2009 CTF 151 was established to take over the anti piracy part of 150s duties. Its first flagship was the amphibious transport dock (LPD) USS San Antonio. Several countries pledged themselves to provide assets for this force including the UK (whose frigate *Portland* was part of the initial deployment), Australia, Canada, Denmark, France, the Netherlands, Pakistan, and Singapore.

Other forces and nations operate more or less co-ordinated manner with CTF 151. India has a very proactive presence and both China and Japan have deployed destroyers in unprecedented exercises in naval reach with wider strategic implications. South Korea, with shipping at risk, has sent one of its impressive new destroyers and Russia has sent a 'large antisubmarine ship' and two support vessels. Even Iran has deployed warships to the area.

NATO has sent its Standing Naval Force One, led by a Portuguese frigate and seems to intend to follow this with SNMG 2. In parallel the European Union has deployed its own force of ships in Operation Atalanta. This is commanded by a British officer from UK Maritime Forces HQ in Northwood UK. The first afloat commander was a Greek commodore.

*A number of countries have committed to Atalanta, the Netherlands, Italy, France, Spain, Germany, Britain, Sweden and Norway (which is not an EU member). The Swedish contribution of two stealthy, fast missile corvettes was another notable first in these waters. Ships can move between forces, as two German ships just did to 'EU NAVFOR' from SNMG 1.*

*Yet no matter how powerful the multi national naval force becomes it is not a solution to the problem, only a palliative. The lessons of history are clear. The solution to the Somali pirate problem is Somali authorities ashore with real power - and teeth. Constructing these might take some time. Until then the world's navies can learn useful lessons in international operations that offer constructive precedents for future co-operative operations on the maritime security side of the sea use triangle in policing the violent margins of the globalised world. In this sense, and in providing useful evidence to modern sea blind European populations of the continued general utility of naval forces, the pirates may be doing us all something of a service.*

## **Bibliografia**

GROVE, Eric – Maritime Strategy and European Security. London: Brassey's, 1990.

GROVE, Eric – The Future of Seapower. London: Routledge, 1990.

## 2. A PIRATARIA MARÍTIMA E AS SUAS IMPLICAÇÕES MULTIDIMENSIONAIS

49

### MARITIME PIRACY AND ITS MULTINATIONAL IMPLICATIONS

Alexandre Reis Rodrigues

Vice-Almirante Reformado

reisrodrigues@netcabo.pt

#### Resumo

*Quando em 1982 foi celebrada a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar não se deu suficiente atenção à questão da pirataria pois tinha-se interiorizado que esse fenómeno pertencia ao passado e que como tal não se justificava continuar a merecer atenção especial. No entanto, só nunca deixou de existir como, mais recentemente, teve um crescimento que o trouxe de novo para o centro das nossas preocupações. Como poderá esta situação evoluir no futuro depende em parte importante da forma como conseguirmos lidar com o problema da dimensão muito vasta e não vigiada do alto mar perante um conjunto de novas ameaças não convencionais (em que se inclui a pirataria), desafio a que se junta a incapacidade de muitos Estados em exercer a jurisdição que lhes compete.*

#### Palavras-Chave:

Pirataria; segurança marítima; controlo do mar; Marinhas.

#### Abstract

*When in 1982 the United Nations Convention on the Law of the Sea was concluded the issue of piracy was not the focus of much attention because the prevailing idea was that that phenomenon was in the past and, as such, special attention was uncalled for. However, not only it never ceased to exist but recently it experienced a growth that brought it back into the limelight of our concerns. How the situation will evolve in the future depends greatly on how we are able to deal with the problem of the vast dimension of high-seas under no surveillance in connection with a set of new non conventional threats (in which piracy is included). This challenge is further intensified by many states' incapacity to enforce jurisdiction.*

**Keywords:**

*Piracy; maritime security; sea control; Navies.*

É compreensível a perplexidade que existe à volta da incapacidade de resolver, de uma vez por todas, a ameaça da pirataria marítima, não obstante o enorme potencial do actual poder naval e do poderoso dispositivo de navios de guerra e de aviação de patrulha marítima montado no Golfo de Áden e ao largo das costas da Somália, região onde se verificou um recrudescimento grande desta ameaça nos últimos anos. Devo, no entanto, deixar, desde já, claro não considerar prudente ter esperanças na resolução definitiva da situação.

Não vejo que seja uma guerra com mais hipóteses de ser ganha 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 não se pode esperar mais, na melhor das perspectivas, de que contenha a situação enquanto não se chega ao fundo da questão. É o problema das guerras contra fenómenos!

Este nem sequer é novo; só a sua intensidade e localização é que têm variado ao longo do tempo, normalmente em função da procura das zonas mais propícias e de lucro mais atractivo. 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 Arábico 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:<sup>1</sup>

*«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 an 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, quase não havia paz no mar, por essa altura. Particularmente gravosa era a situação criada pela pirataria sancionada pelos estados, conhecida por “privateering”, “guerra de corso”. Recordo a título de exemplo, duas situações que tiveram então um grande e prolongado impacto. Argel, no princípio do século 16, disponha de uma esquadra de mais de 100 navios com milhares de homens empenhados nessa actividade.

---

1 “Pirates, Then and Now”, by Max Boot, Foreign Affairs, July/August 2009.

Nas Caraíbas, talvez a zona a que mais nos habituamos a associar o fenómeno, no princípio do século 18, a actividade de pirataria era repartida entre 25 a 30 navios, empregando cerca de 2400 homens.

Os EUA, no princípio da independência, 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 adoptado agora em relação à Somália: intervir pela força, sem mais contemplações. Foi o que fez o Presidente Jefferson, enviando uma força naval que levou a cabo, durante quatro anos, uma violenta campanha naval, com acções no mar e em terra, incluindo a batalha de Derne, em Tripoli, a primeira acção de projecção do poder naval americano em solo estrangeiro. 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 tributo. 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 perspectivas diferentes, consoante o alvo: como uma contrariedade, se os seus navios eram atacados, ou 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 século 17, tinha 124 navios em 1718<sup>2</sup> mas apenas 24 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 actividades não aceitáveis. Data de 1698 a primeira lei britânica contra a pirataria. Recuperado o conceito que caracterizava os piratas como inimigos da humanidade, 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». Curiosamente, foi sob este conceito que o Supremo Tribunal de Espanha considerou-se competente para julgar qualquer crime grave onde quer que ocorra e envolva ou não cidadãos espanhóis. Esta resolução veio na sequência da decisão de um juiz espanhol ter mandado libertar dois piratas sob a alegação de que enviá-los para o Quénia violaria os seus direitos.

---

2 A França tinha 80, Espanha 25, EUA 17. Um século depois, a Inglaterra tinha 214 navios.

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 adoptados tal como tinham sido previstos na Convenção do Alto Mar de 1958, onde aliás apareceu pela primeira vez a definição de pirataria, circunscrevendo-a ao mar alto. No entanto, em 1982, a caracterização do fenómeno já tinha sofrido alterações que não foram tidas em conta.

Contrariamente ao que se imaginava, a pirataria não era apenas uma curiosidade histórica. Continuava a existir em vários lugares do mundo ainda que sem a dimensão do passado; só as suas figuras mais emblemáticas, à volta das quais se foram construindo histórias fantásticas, é que tinham desaparecido. A forma como se concretizava é que se foi modificando para adaptação às novas condições do tráfico marítimo e a um contexto de segurança em evolução.

Os piratas deixaram de cruzar os oceanos à procura de presas com quem lutavam frontalmente; passaram a concentrar-se nos pontos focais por onde a navegação tem que obrigatoriamente passar ou estacionar e a preferir tácticas assimétricas que lhes permitem tornear, com vantagens próprias, a diferença de capacidades. Também ao contrário do que acontecia no passado, deixaram de pretender apoderar-se dos navios apreendidos, excepto quando lhes servem para apoiar a sua actividade, como acontece na Somália com os chamados “navios-mãe”; o seu objectivo principal passou a ser conseguir um pagamento elevado pelo resgate.

As suas áreas de actuação 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 reflecte o crescimento das economias asiáticas, a importância das linhas de navegação do tráfego petrolífero e a existência de Estados incapazes de lhes negarem o “santuário” de que precisam.

O *International Maritime Board* que faz um registo dos incidentes desde 1991<sup>3</sup> reportou uma média de cerca de 100 (entre tentados 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 2007<sup>4</sup>, 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 super-petroleiros e navios similares.

---

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

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

Não é, no entanto, na dimensão numérica do fenómeno que reside a sua importância estratégica. Segundo a *RAND Corporation*, num estudo<sup>5</sup> que cobriu os últimos 30 anos, o número de incidentes no mar, incluindo todos os tipos de ameaças e riscos que afectam o ambiente marítimo, não representa mais do que 2% do total em todo o mundo.

O que trouxe a pirataria para o centro das preocupações dos governos, dos principais responsáveis pela segurança marítima, dos estrategos e de diversos académicos é a sua tendência de concentração na proximidade de rotas de navegação vitais para o comércio mundial, o crescendo de ousadia e de utilização de violência que as mais recentes acções revelam, não obstante a presença próxima de navios de guerra e, ainda, as suas possíveis ligações com o terrorismo marítimo, por muitos considerado como uma das mais difíceis ameaças com que as marinhas se passarão a confrontar futuramente.

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), dizem os peritos que existe uma grande probabilidade de que o próximo venha por mar. 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 de transporte global e o que tem menos acompanhado a adopção de medidas de segurança, pode tornar-se o alvo ou instrumento mais fácil para uma organização terrorista montar um golpe espectacular, com muitas vítimas e grave perturbação do comércio internacional.

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.

O risco económico é da anarquia que se pode instalar em rotas de navegação<sup>6</sup>, 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 aspiram. Ou seja, 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.

O risco principal de segurança, como atrás referido, é da possível associação da pirataria com terrorismo marítimo, não obstante as diferentes motivações: ganhos materiais no primeiro caso, objectivos políticos, religiosos ou ideológicos no caso do terrorismo. Embora, de momento, se tenda a aceitar que não se verifica qualquer evidência firme de haver ou não uma ligação entre os dois fenómenos existem indícios de que a pirataria

5 “*Maritime Terrorism- Risk and Liability*”.

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

está a financiar o terrorismo, nomeadamente no caso da Somália. Estas ligações não são necessariamente um produto de afinidades políticas ou ideológicas; podem decorrer apenas de relações de forças internas entre as diferentes facções.

Em qualquer caso, existe sempre o problema da segurança das tripulações dos navios e, obviamente, o caso especialmente alarmante de passageiros quando se trate desse tipo de navios.

Como poderá esta situação evoluir no futuro depende em parte importante, mas não exclusiva, da forma como conseguirmos lidar com o problema da dimensão extremamente vasta e, em grande parte, não regulada nem vigiada do alto mar, desafio a que se junta a incapacidade de muitos estados em exercer a jurisdição que lhes compete (umas vezes por falta de recursos, noutras por falta de vontade) o que tornou o controlo do mar uma tarefa permanente de tempo de paz e radicalmente diferente da que era requerida na Guerra Fria.

Nesse período, o seu objectivo principal tinha uma natureza essencialmente militar e, no caso das marinhas ocidentais, era muito dirigido para 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, em que poucos riscos e ameaças têm natureza de agressão militar proveniente de uma origem soberana claramente identificada, o controlo do mar tem que se concentrar, pelo menos para já, nas ameaças transnacionais e não estatais<sup>7</sup>, que estão a pôr em causa a segurança do transporte marítimo e a manutenção da ordem no mar<sup>8</sup>.

Precisa, por isso, de ser encarado sob uma perspectiva diferente e, sobretudo, mais abrangente do que a que se tinha na Guerra-fria; 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 detecte oportunamente, nas áreas sob risco, quaisquer desvios de comportamento que possam indiciar a tentativa de acções ilegais ou práticas criminosas.

Ao contrário do que pode parecer à primeira vista, estas alterações não dizem apenas respeito ao do emprego de meios, à forma de actuar; são também matéria de planeamento de forças porque implicam ajustar o dispositivo<sup>9</sup>, 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.

---

7 Terrorismo, pirataria, crime organizado, tráfico ilegal de pessoas, bens e armamento.

8 «*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*», by Geoffrey Till, "Maritime Strategy in a globalizing world", Orbis, Fall 2007.

9 «*Around the world, we are witnessing a slow shift from traditional "modern" preoccupations to less familiar "post-modern" ones. This is producing navies with different assumptions, sets of missions and acquisition programmes*», by Geoffrey Till, "Maritime Strategy in a globalizing world", 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. 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. Vejamos um exemplo concreto: calcula-se que para controlar o Golfo de Áden seriam precisos 60 navios; no entanto, para combater a pirataria proveniente da Somália, que se estende, presentemente, por uma área do Índico muito mais vasta, em média, tem havido apenas 40 navios.

É sob esta circunstância que aparece a iniciativa americana, conhecida vulgarmente por “*a thousand ships navy*”<sup>10</sup>, a procurar congregar a cooperação de todas as marinhas na segurança no mar. Sabemos que este objectivo 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 vulnerabilidades<sup>11</sup>; no entanto, as perspectivas de sucesso em garantir essa segurança dependem de vontades e capacidades que podem variar muito.

Resultaram bem no âmbito do controlo do estreito de Malaca<sup>12</sup>, por entendimento expresso entre as Marinhas da Indonésia<sup>13</sup>, Malásia e Singapura, graças a um encontro de vontades baseada numa percepção comum da ameaça e de disponibilidade de meios. Mas não têm resultado 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.

Difícilmente poderão ter sucesso na zona do Golfo de Aden e rota que segue ao longo da costa da Somália mal grado o acordo político alcançado em Janeiro de 2009, sob a designação de *Djibouti Code of Conduct*, promovendo a troca de informações e acções

10 “*Global Maritime Partnership Initiative*” lançada pelo Almirante Mullen, enquanto Chefe das Operações Navais dos EUA.

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

12 Por onde passa 30% do comércio mundial, 2/3 do transporte marítimo de gás liquefeito e 50% do transporte de petróleo.

13 Que os EUA ajudaram com o fornecimento de 15 patrulhas rápidos.

em terra e no mar contra os envolvidos em pirataria. As dificuldades começam logo no campo político. Primeiro, internamente, devido a diferentes avaliações de prioridades e problemas de coesão interna abrangendo lutas entre diferentes facções. 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.

Aliás, a questão da inexistência de meios e organização nos países da zona não é ultrapassável a curto prazo, mesmo com a concretização de alguma ajuda material e treino. A Somália, por exemplo, teve uma Marinha, entre 1965 e 1977, enquanto durou a presença soviética no país e o apoio logístico dado nesse âmbito para a manutenção de um dispositivo que em terra incluía quatro bases e uma estação radar de controlo da navegação. Depois, ainda conseguiu manter um patrulha adquirido aos EUA até 1991 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<sup>14</sup>.

É difícil imaginar como o pedido de ajuda que o Governo submeteu, em meados de Maio de 2009, para reconstituir a guarda costeira, possa ajudar a resolver a situação. A Somália vive hoje uma situação de anarquia generalizada e guerra entre as reduzidas forças leais ao Governo Federal de Transição que o Ocidente apoia e a milícia islamita Shabab, que se admite ter presentemente uma estreita ligação à al Qaeda.

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 defen- dem não arriscar mais do que promover o desenvolvimento sem cuidar de forçar influências sobre a governação, goste-se ou não da solução encontrada internamente<sup>15</sup>. É interessante notar que, em 2006, no período em que a *Islamic Courts Union* esteve no poder, a actividade de pirataria foi completamente banida. O problema é que a Etiópia, com o apoio dos EUA, não gostava desse regime e decidiu pôr-lhe fim.

Na Somália, aliás, o problema de pirataria caracteriza-se mais pelas suas ligações ao crime organizado do que ao terrorismo internacional; o seu combate tem que ir até onde se fazem os negócios, onde estão as ligações ao crime, às redes de informações que foram espalhadas por diversos portos para dar notícia de próximos alvos potenciais. Tem que abranger as origens da corrupção e motivações sócio-económicas dos piratas, uma tarefa que não está ao alcance da União Europeia, nem da União Africana que mal consegue proteger o Presidente apesar de ter apenas essa tarefa, muito menos dos EUA.

14 Mais de 200 navios identificados em actividades ilegais entre 1991 e 1999.

15 «*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.

O Iémen, outro país que poderia ser chave não vive uma situação muito melhor; está a receber ajuda<sup>16</sup> mas não é claro como encarará o problema da pirataria entre outras prioridades de estabilização interna e de combate ao terrorismo internacional em que o Ocidente tem elevado interesse. Não é de esperar que consiga mais, quando muito, do que garantir o controlo portuário.

Não obstante o reconhecimento de que a situação não se resolve apenas através de uma estratégia naval, esta é, ao lado do estabelecimento de parcerias de colaboração regional, um dos dois passos essenciais na presente fase de tentar limitar o impacto económico-financeiro da ameaça e pôr os piratas na defensiva. O objectivo primeiro 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 actuação presentemente permitido pelo Direito Internacional.

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, em primeiro lugar, capacidade de manutenção de um panorama actualizado da situação numa muito alargada área, pressupondo a ligação de todos os navios numa rede de partilha, em tempo real (*online*) de dados e cobertura aérea de reconhecimento a longa distância; em segundo lugar, disponibilidade de helicópteros para intervenção directa e alargamento da área próxima de vigilância.

É preciso, também, rever cuidadosamente o que se fazia no passado; a organização da navegação em comboio é uma experiência bem-sucedida quase desde sempre. Cito o caso talvez menos conhecido de Espanha, entre 1513 e 1780<sup>17</sup>, que conseguiu fazer passar incólumes a grande maioria dos transportes dos tesouros do Novo Mundo, em mais de 250 anos de viagens bi-anuais. O “*International Recommended Transit Corridor*” em utilização no Golfo de Áden é uma primeira aproximação a essa tática. Poderá ter que ser estendida a outras áreas ou tornada mandatária caso a situação se agrave ao ponto de os Estados decidirem impor medidas mais drásticas ou os armadores, por sua iniciativa própria, as reconhecerem necessárias, mal grado os custos.

O pior seria, em qualquer caso, perder a iniciativa de decidir a forma como a luta deve ser conduzida, passando-se a andar atrás dos acontecimentos. Incluo nesta preocupação a necessidade de maior atenção ao aproveitamento da situação pelas chamadas empresas militares privadas que começou logo por onde menos se esperava: a disponibilização de navios civis armados para a escolta dos mercantes, numa espécie de regresso ao “*privateering*”, ou à privatização da guerra. Só não progrediu porque a comunidade internacional respondeu com uma presença militar; um dos navios mercantes preparados

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

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

para esta tarefa<sup>18</sup>, incluindo a montagem de blindagem de algumas áreas, foi posto à venda por falta de interessados na sua utilização.

No entanto, o negócio tem avançado na colocação de escoltas armados não obstante a recomendação contrária da *International Maritime Organization* e do *International Maritime Board*, quer se trate de seguranças privados, quer militares, por receios, entre outros motivos, de escalada da violência. França e Espanha, que têm atuneiros na zona<sup>19</sup>, recorrem a estas medidas mediante acordos com os Governos dos países onde utilizam facilidades portuárias mas o assunto não está isento de polémica, inclusivamente entre países da região<sup>20</sup>. Malásia e Singapura, por exemplo, opõem-se à presença de segurança privada ameaçando com a detenção os navios que a usem e forem detectados nas suas águas territoriais.

Este recurso põe em causa o princípio do Estado como o único detentor do monopólio da força e deixa ao livre arbítrio de companhias privadas assuntos que os Estados regulam escrupulosamente através de regras de empenhamento. Mas se tem mérito, como alguns defendem, melhor será que se regule e seja objecto de procedimentos comuns. Doutra forma serão os navios que seguem as orientações da IMO que ficam mais vulneráveis porque aos piratas basta ler os jornais para saberem o que se passa.

Não perder a iniciativa, implica ainda coordenar melhor as actuações da NATO e da UE; já se fez muito melhor, por exemplo no Adriático, por altura do embargo às Repúblicas da antiga Jugoslávia, quando se integraram todos os meios numa organização conjunta; talvez assim fosse mais fácil acertar uma acção comum com os países que não pertencem nem a uma nem a outra organização.

Não perder a iniciativa, finalmente, exige ter em devida perspectiva que a expectativa de que o tráfego marítimo comercial pode duplicar dentro de 15 anos e que a vulnerabilidade de que o sistema enferma, por insuficiências nas normas que o regulam, pode dificultar ainda mais a resolução do problema da pirataria e torná-lo um alvo fácil do terrorismo internacional.

## **Bibliografia:**

- BOOTS, Max – Pirates, then and Now, *Foreign Affairs*, 88 : 4 (July/August 2009), 94-109.
- BRUTON, Bronwyn - In the Quicksands of Somalia, Where Doing Less Helps More, *Foreign Affairs*, 88 : 6 (November/December 2009), 79-94.
- GREENBERG, M.D. (et al.) – *Maritime Terrorism: Risk and Liability*, s.ed.. Santa Monica: Rand Corporation, 2006.
- HOYT, Timothy D. – *Orbis*, 51 : 4 (Sep. 2007), 577-584.
- TILL, Geoffrey – Maritime Strategy in a Globalising World, *Orbis*, 51 : 4 (Fall 2007), 569-575.

18 Pela empresa Blackwater, agora designada XE.

19 Espanha tinha, no princípio de Março, 22 pesqueiros a operar na área, 13 com bandeira espanhola.

20 Um dos quatro pesqueiros espanhóis, atacados num espaço de 48 horas, entre 5 e 6 de Março, conseguiu repelir os piratas graças à sua segurança de bordo, apesar de ter sofrido o impacto de uma granada no convés.

### 3. O DIREITO INTERNACIONAL MARÍTIMO E O DIREITO NACIONAL NO COMBATE À PIRATARIA. POTENCIALIDADES E LIMITAÇÕES

#### *THE REPRESSION OF PIRACY IN THE LAW OF THE SEA AND IN DOMESTIC LAW. CAPABILITIES AND RESTRAINTS*

Alexandra von Böhm-Amolly,  
Mestre/LLM  
alecky@mail.telepac.pt

#### **Resumo**

*Para o Direito Internacional, a pirataria é uma prática ilícita que configura uma exceção ao princípio da liberdade do alto mar. A Convenção das Convenções Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 dedica-lhe oito artigos, em que a define e condena e em que impõe aos Estados o dever de a combaterem e reprimirem. No entanto, estas disposições têm-se revelado insuficientes e túbias no combate a uma prática criminosa que tem alastrado nestes últimos anos. Tão pouco têm sido eficazes outros instrumentos legais de vocação universal, contrariamente ao que se passa com algumas medidas de carácter regional que têm logrado reduzir o número e a gravidade dos ataques de pirataria em algumas zonas do globo.*

*As limitações do Direito Internacional têm-se reflectido na falta de uniformização dos ordenamentos nacionais nesta matéria, que, por sua vez, são absolutamente incapazes de conter uma ameaça assimétrica e de cariz universal.*

*Daqui resulta uma consciência de impunidade, que, associada à elevada rentabilidade da pirataria, por vezes único recurso de populações pobres e desesperadas, tem levado ao seu alastramento, com consequências terríveis para a segurança, para a liberdade e para a economia da Comunidade Internacional.*

*Para a efectiva prevenção e repressão da pirataria é indispensável, a par de uma presença naval adequada e de maior justiça na repartição das riquezas, é indispensável um quadro jurídico suficientemente robusto e eficaz.*

#### **Palavras-Chave:**

Alto mar, Direito do Mar, Pirataria, Segurança marítima

## **Abstract**

*According to the rules of international law governing rights over the seas, piracy is an unlawful exception to the principle of freedom on the high seas. The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea defines and condemns the practice of piracy and establishes the duty of every State to act against piracy. Nevertheless, the increase of piracy attacks over the last few years shows that those eight articles of the UNCLOS have been insufficient and slothful in combating this criminal activity. Nor did other international rules succeed in restraining such spread of piracy, although some practical measures have achieved a reduction of both the frequency and the intensity of piracy acts in some regions of the world.*

*The insufficiency of international law also contributes to the lack of uniformity on this issue within the contracting States of UNCLOS. Their domestic laws vary from State to State and are incapable of deterring such a worldwide asymmetric menace.*

*Therefore pirates feel unpunished and unbeaten and even more eager to develop a high profit activity, especially if they have little to depend upon. As a matter of fact, poverty and desperation of so many populations around the world has been and still is one of the utmost reasons for the increasing of piracy attacks, affecting the security, the freedom and the economic interests of the world as a whole*

*An effective prevention and repression of piracy is only to be reached by having military and police ships patrolling the high seas and waters outside of territorial waters, by combating poverty and, at last but not at least, by an efficient and vigorous both national and international legal framework.*

### **Keywords:**

*High seas, Law of the Sea, Piracy, Maritime security*

## **1. Introdução**

Em linguagem corrente, o termo “pirataria” é muito abrangente, designando, ainda que usado em sentido próprio, um conjunto de realidades diferentes, algumas historicamente superadas<sup>1</sup> e outras que configuram conceitos jurídicos diversos, como é o caso do corso ou do terrorismo marítimo. Convém, desde já, distinguir estas três figuras – corso, terrorismo marítimo e pirataria – de modo a delimitar perfeitamente aquele que é o objecto da presente intervenção.

Assim e contrariamente à pirataria, que é uma actividade de natureza inteiramente privada, o corso constitui uma modalidade de guerra praticada por um Estado, através de navios armados por particulares, habilitados com uma carta ou patente, que lhes permite ou confia a missão de perseguir navios inimigos e apreender as respectivas mercadorias. O terrorismo marítimo, por seu turno, distingue-se da pirataria, por consistir num acto políti-

---

1 E.g. os bucaneiros e os flibusteiros.

co, internacionalmente tipificado como um crime com um elemento subjectivo especial, com fins de natureza política, ideológica ou religiosa e dirigido contra um ou mais Estados ou entes de Direito Internacional concretos. A pirataria, pelo contrário, configura, do ponto de vista do Direito Internacional, uma excepção ao princípio da liberdade do (alto) mar<sup>2</sup>, com objectivos exclusivamente de natureza privada e dirigidos contra a Comunidade Internacional no seu todo. Tem-se entendido também que, ao invés do que sucede nos actos de terrorismo praticados no mar, um acto de pirataria envolve, sempre e necessariamente, pelo menos duas embarcações ou aeronaves ou uma embarcação e uma aeronave<sup>3</sup>.

Esta intervenção referir-se-á apenas à pirataria *stricto sensu* que se poderá definir, de uma forma breve, como qualquer acto consumado, tentado ou meramente ameaçado, de depredação ou ataque, efectiva ou potencialmente violento, perpetrado por navio ou aeronave e dirigido, para fins privados, contra qualquer embarcação<sup>4</sup>.

## 2. O combate à pirataria no Direito Internacional Marítimo

### 2.1. Os antecedentes

Desde os alvares da História que existe a pirataria, que nunca deixou (e provavelmente nunca deixará) de ameaçar alguma embarcação, nalgum momento em algum ponto dos mares do nosso Planeta<sup>5</sup>. Constituindo uma grave e permanente ameaça ao tráfego marítimo, a pirataria sempre foi combatida pelos povos ribeirinhos, também através de mecanismos jurídicos. Já no século I a.C., o Direito Romano qualificava os piratas como *hostis humani generis*<sup>6</sup>, condenando-os à crucifixão. Desde então foram-se formando e consolidando normas consuetudinárias de Direito Internacional Geral ou Comum de repressão à pirataria, que, na Baixa Idade Média se reuniram e sistematizaram na *Lex Mercatoria* e em outros instrumentos jurídicos. Mesmo quando, no século XVII, o jurista holandês Hugo Grotius defendeu na sua obra *Mare Liberum* o princípio da total liberdade dos mares<sup>7</sup>, ressaltou expressamente a pirataria, propugnando a sua proibição em termos

2 Segundo alguns ordenamentos jurídicos nacionais, a pirataria constitui mesmo um tipo de crime.

3 Nos actos de terrorismo marítimo poderá não estar envolvida mais que uma embarcação, podendo os agressores embarcar clandestinamente no navio alvo ou infiltrar-se na sua tripulação ou entre os passageiros, como, de resto, sucedeu no ataque perpetrado, em 7 de Outubro de 1985, contra o paquete ACHILLE LAURO, ao largo da costa egípcia.

4 Esta é uma possível definição doutrinária que, no entanto e como se verá adiante, não corresponde à do Direito Internacional positivo vigente.

5 Encontramos a primeira referência à pirataria na Odisseia de Homero, concretamente no Canto III, quando Nestor, Senhor de Pilo, pergunta a Telémaco, filho de Ulisses, se ele errava sobre o mar ao acaso, como piratas que vogam à aventura, arriscando as suas vidas e causando desgraça às gentes de outras terras.

6 Qualificação esta a que porventura não terá sido alheio o facto de, em 78 a.C., Júlio César ter sido vítima pessoal de um ataque de pirataria perpetrado contra a embarcação em que se encontrava, tendo sido feito refém e libertado pelos piratas apenas quando lhes foi pago um valioso resgate.

7 Em oposição ao princípio do *mare clausum* defendido na época por portugueses e espanhóis, para tanto apoiados no beneplácito papal.

absolutos. Três séculos mais tarde, esta mesma proibição total e absoluta seria expressamente consagrada pela Convenção de Bruxelas sobre o Alto Mar de 1958 e, mais recentemente, pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, assinada em Montego Bay, em 1982, no culminar da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, reunida desde 1971.

## 2.2. A Convenção de Montego Bay de 1982

Numa sistematização herdada da Convenção de Genebra de 1958, a pirataria é abordada pela Convenção de Montego Bay num conjunto de disposições<sup>8</sup> inseridas na Parte VII, dedicada ao Alto Mar, em que é apresentada como uma limitação às liberdades do alto mar em nome do princípio da Segurança. Nesta matéria está bem patente a tensão entre os bens jurídicos da Liberdade e da Segurança:

por um lado, consagra-se o princípio da liberdade no alto mar, que se desdobra, exemplificativamente, nas várias liberdades de navegação, de sobrevoo, de colocação de cabos e ductos submarinos, de construção de ilhas artificiais e outras instalações, de pesca e de investigação científica<sup>9</sup>;

por outro, exactamente em nome da Segurança que é o principal garante da Liberdade, impõem-se limites e excepções ao referido princípio geral da liberdade de alto mar, impondo a cada Estado o seu exercício para fins pacíficos (artigo 88<sup>o</sup>)<sup>10</sup>; e é exactamente para assegurar o cumprimento deste limite, que o Direito Internacional<sup>11</sup> proíbe de forma expressa o transporte de escravos, o tráfico ilícito de migrantes, de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, o tráfico de armas de destruição massiva, as transmissões radiofónicas e televisivas não autorizadas, o terrorismo internacional e, obviamente, a pirataria.

No que respeita, concretamente, à pirataria, a Convenção de Montego Bay define-a no seu artigo 101<sup>o</sup>:

«Constituem pirataria quaisquer dos seguintes actos:

- a) Todo o acto ilícito de violência ou de detenção ou todo o acto de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados e dirigidos contra:
- i) Um navio ou uma aeronave em alto mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos;

8 Artigos 100<sup>o</sup> a 107<sup>o</sup>.

9 Cfr. artigo 87<sup>o</sup>, número 1, da Convenção de Montego Bay.

10 Existem outros limites ao princípio da Liberdade de Alto Mar, como a impossibilidade da sua apropriação ou domínio (artigo 89<sup>o</sup>) os interesses dos outros Estados e da Área (artigo 87<sup>o</sup>, número 2), a regra geral da jurisdição do Estado de bandeira (artigos 90<sup>o</sup> a 94<sup>o</sup>, 97<sup>o</sup> e 98<sup>o</sup>), a imunidade dos navios de guerra e de Estado (artigos 95<sup>o</sup> e 96<sup>o</sup>), o direito de visita (artigo 110<sup>o</sup>) e o direito de perseguição – *hot pursuit* (artigo 111<sup>o</sup>).

11 Algumas destas proibições constam da Convenção de Montego Bay (cfr. artigos 99<sup>o</sup>, 108<sup>o</sup> e 109<sup>o</sup>), outras decorrem de outras convenções internacionais (como a SUA de 1988 e de 2005) e do Direito Internacional Geral.

- ii) Um navio ou uma aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de algum Estado<sup>12</sup>;
- b) Todo o acto de participação voluntária na utilização de um navio ou de uma aeronave, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de factos que dêem a esse navio ou a essa aeronave o carácter de navio ou aeronave pirata;
- c) Toda a acção que tenha por fim incitar ou ajudar intencionalmente a cometer um dos actos enunciados na alínea a) ou b).»

Esta definição é insuficiente, especialmente pela excessiva restrição do seu âmbito geográfico. Na verdade, a limitação espacial do conceito de pirataria ao Alto Mar, a lugares não submetidos à jurisdição de algum Estado e (discutivelmente) à Zona Económica Exclusiva, exclui da condenação pelo Direito Internacional a prática de actos análogos noutros espaços marítimos. A circunstância de se excluïrem do conceito de pirataria actos semelhantes, quando perpetrados, tentados ou ameaçados em águas interiores, territoriais e arquipelágicas, conduz a uma situação de esquizofrenia conceptual, nada propícia à prossecução dos objectivos de segurança marítima. Com efeito, a aplicação dos critérios do Estado ribeirinho para criminalizar, reprimir e punir actos materiais análogos aos de pirataria quando praticados nas águas sob sua jurisdição retira efectividade e eficácia à lei internacional. Ou seja, proïbe-se, reprime-se e condena-se um acto de violência ou de detenção ou de depredação no alto mar, mas, quando esse mesmo acto é praticado a poucos metros de distância, noutro espaço marinho, deixa de ser objecto de qualquer censura internacional e poderá mesmo ser legal segundo o ordenamento do Estado costeiro.

Todavia, as críticas à Convenção de Montego Bay nesta matéria não se limitam à definição do conceito de pirataria, porquanto também outros preceitos se afiguram insuficientes face aos objectivos de combate à sua prática, senão, vejamos:

Dispõe o artigo 100º da Convenção que:

*«Todos os Estados devem cooperar em toda a medida do possível na repressão da pirataria no alto mar ou em qualquer outro lugar que não se encontre sob a jurisdição de algum Estado.»*<sup>13</sup>,

mas o artigo 105º refere que:

*«Todo o Estado pode apresar, no alto mar ou em qualquer outro lugar não submetido à jurisdição de qualquer Estado, um navio ou aeronave pirata ou um navio ou aeronave cap-*

12 As referências que a Convenção faz a «lugar não submetido à jurisdição de algum Estado» têm sido tradicionalmente entendidas como sendo zonas fisicamente delimitadas que, *de jure*, não estão sob o domínio de qualquer Estado, como, por exemplo, o espaço aéreo sobrejacente ao alto mar. Porém, a doutrina mais recente, a que aqui se adere, tem vindo a considerar que tal referência deverá englobar os espaços em que o Estado, *de facto*, não exerce a jurisdição que formalmente lhe é reconhecida. Tal como existem Estados falhados, existem também “mares falhados”, constituídos por águas sob a jurisdição formal de um Estado, que não quer ou não pode exercer os poderes soberanos e de autoridade que aí lhe caberiam. Na actualidade, o Mar Territorial da Somália poderia configurar um caso de mar falhado.

13 Sublinhado nosso.

*turados por actos de pirataria e em poder dos piratas prender as pessoas e apreender os bens que se encontrem a bordo desse navio ou dessa aeronave. Os tribunais do Estado que efectuou o apresamento podem decidir as penas a aplicar e as medidas a tomar no que se refere aos navios, às aeronaves ou aos bens, sem prejuízo dos direitos de terceiros de boa fé.»<sup>14</sup>.*

Antes de mais, é de lamentar o facto de a Convenção de Montego Bay não exprimir sequer a mais vaga orientação no sentido de os Estados que a ratificarem deverem condenar os actos materiais análogos aos da pirataria também quando cometidos nas águas sob sua soberania. Para tanto, teria bastado impor aos Estados o dever de reprimirem a pirataria, mas sem o limitar ao alto mar e a espaços fora da jurisdição de um Estado, como taxativamente consta do artigo 100º.

Porém, a tibieza da Convenção ainda vai mais longe: por um lado e usando o verbo “dever” no artigo 100º, exige aos Estados a cooperação na repressão da pirataria, mas, por outro e usando o verbo “poder” no artigo 105º, concretiza esse mesmo dever através da atribuição aos Estados de uma mera faculdade de julgar e punir tal actividade ilícita.

### **2.2.1. Potencialidades da Convenção de Montego Bay**

Embora, a nosso ver, merecedora das críticas acima apontadas, a Convenção de Montego Bay tem o inegável mérito de ter permitido a recepção (via Convenção de Genebra sobre o Alto Mar de 1958) no Direito Internacional Convencional do legado do Direito Internacional Geral de antiga formação consuetudinária. Mérito tanto maior, quanto é certo ter a Convenção de 1982 pretendido alcandorar-se numa verdadeira “constituição do mar”, regulando, sistematizadamente, os espaços marinhos e abordando a generalidade das questões relacionadas com a divisão jurídico-política do mar e com a sua utilização.

E não deve ser obnubilado o enorme esforço de conciliação de posições diferentes, mesmo opostas, manifestadas pelos vários países ao longo da III Conferência das Nações Unidas. Posições essas que, no fundo, representam a defesa de interesses tão díspares como aqueles que opõem Estados costeiros a Estados interiores, Estados carregadores a Estados donos de convés, Estados desenvolvidos a Estados em vias de desenvolvimento, etc. Desse esforço resultou o texto possível que hoje constitui a Convenção de Montego Bay e que, sem dúvida e apesar das suas insuficiências e limitações, não deixa de ser um primeiro passo no sentido de uma certa harmonização dos ordenamentos nacionais em matéria jurídico-marítima.

Ora, a enorme abrangência do seu conteúdo, a sensibilidade a interesses conflitantes ou divergentes e o elevado número de ratificações que o referido instrumento já mereceu desde a sua assinatura permitem considerar a Convenção de Montego Bay como uma Lei Fundamental do Mar, de vocação tendencialmente universal.

No que respeita à pirataria, é justo assinalar como positiva a circunstância de a Convenção qualificar tal prática como um acto ilícito de Direito Internacional.

---

14 Sublinhado nosso.

### 2.2.2. Limitações da Convenção de Montego Bay

As críticas acima expressas relativamente ao tratamento da pirataria pela Convenção consubstanciam as suas principais limitações: a excessiva restrição do âmbito geográfico de aplicação do conceito de pirataria e das estatuições relativas à sua ilicitude, a atribuição aos Estados de uma competência penal meramente facultativa relativamente aos actos de pirataria definidos na Convenção e a total submissão aos ordenamentos jurídicos nacionais dos actos materiais análogos aos de pirataria, quando praticados em águas sob jurisdição dos Estados costeiros.

Todavia, para além destes aspectos pontuais, o que parece ser francamente limitativo no combate à pirataria pelo Direito Internacional parece ser a inexistência de um juízo universal de censurabilidade da sua prática e a omissão da Convenção de Montego Bay em contribuir para a criação de um ambiente universalmente desfavorável à pirataria, independentemente do local da prática dos actos que a consubstanciam.

Daqui resulta a falência do objectivo unificador que a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar se propusera conseguir com o texto assinado em 1982, acarretando a ineficácia prática das suas disposições nesta matéria.

### 2.3. Outras armas de combate à pirataria no Direito Internacional Marítimo

Falando de combate à pirataria, não se deve abstrair do intenso labor desenvolvido pelo IMB<sup>15</sup>, que gere, desde 1991, o *Piracy Reporting Centre* em Kuala Lumpur. Para além dos relatórios periódicos, relatando todas as manifestações do fenómeno da pirataria que lhe sejam participadas ou de que tenha conhecimento, o IMB tem patrocinado inúmeros estudos sobre o assunto e defendido activamente uma maior eficiência e eficácia do Direito Internacional na luta contra a pirataria e as suas causas directas. Até por estar permanentemente “no terreno”, o IMB tem uma visão da pirataria muito pragmática e abrangente, daí propor insistentemente uma ampliação do conceito jurídico internacional de pirataria, de modo a dotar de maior eficácia as medidas de combate a esse fenómeno<sup>16</sup>. No entanto, estas propostas de revisão conceptual têm merecido veemente contestação por parte da generalidade dos Estados ribeirinhos, que receiam um excessivo cerceamento das suas soberanias, designadamente em matéria criminal.

Para além e sem prejuízo – antes em reforço – da Convenção de Montego Bay de 1982 existem alguns outros instrumentos de Direito Internacional de prevenção e combate à pira-

15 International Maritime Bureau, organismo especializado que se integra na International Chamber of Commerce de Paris.

16 O IMB tem sugerido que a pirataria passe a ser definida pelo Direito Internacional como «abordagem ou tentativa de abordagem de qualquer navio, com a intenção de cometer um roubo ou qualquer outro crime e com a aparente intenção ou capacidade de usar a força para a concretização de tal acto.» (cfr. *Piracy and Armed Robbery against Ships. Annual Report: 1 January 2009 – 31 December 2009*) ou mesmo como «qualquer depredação ou ataque, actual ou potencialmente violento, contra navio», conforme resulta de alguns dos estudos publicados sob os seus auspícios.

taria, sendo uns de vocação tendencialmente geral ou universal, outros de carácter exclusivamente regional e outros ainda delineados apenas para circunstâncias particulares e concretas.

### 2.3.1. Instrumentos de vocação universal

Entre os instrumentos de combate à pirataria de vocação tendencialmente geral ou universal, importa enunciar os relatórios informativos que a IMO<sup>17</sup> emite periodicamente sobre a matéria, bem como algumas convenções celebradas sob os auspícios desta Organização, que contêm medidas que contribuem, directa ou indirectamente, para a contenção da pirataria, caso da SOLAS<sup>18</sup> e, particularmente, do Código ISPS<sup>19</sup>. No entanto, são de abordar, com mais detalhe, dois outros textos a que a Doutrina tem atribuído importância na definição dos meios jurídicos de prevenção e repressão da pirataria, porquanto vê neles a solução para as insuficiências da Convenção de Montego Bay. São eles o Código de Prática para a Investigação dos Crimes de Pirataria e de Assalto à Mão Armada contra Navios e a Convenção SUA.

- a) A Resolução da IMO número A.922 (22), de 29 de Novembro de 2001, adoptou o “Code of Practice for the Investigation of Crimes of Piracy and Armed Robbery against Ships”, tendo sido, recentemente, revogada pela Resolução IMO número A.1025 (26), de 2 de Dezembro de 2009, que aprovou uma nova redacção do referido Código. Embora tratando-se, como o seu nome indica, de um conjunto de regras práticas para a investigação de crimes, regras essas de natureza não obrigatória nem vinculativa, não deixa o seu texto de ter bastante relevância no plano jurídico-internacional, porquanto implicitamente denuncia e pretende colmatar algumas das insuficiências da Convenção de Montego Bay, atrás apontadas.

Efectivamente, este *Code of Practice* qualifica a pirataria como um crime, quando a Convenção de Montego Bay apenas se lhe refere como um acto ilícito, enquanto violação ao princípio da utilização do Alto Mar para fins pacíficos. Por outro lado, em virtude das críticas que tem merecido a ausência de condenação ou sequer de censura por parte da Convenção de Montego Bay relativamente aos actos materiais análogos aos de pirataria praticados em áreas marítimas sob jurisdição estadual, a Resolução da IMO vem crimina-

17 *International Maritime Organization*. A Organização Marítima Internacional é uma secção especializada das Nações Unidas para as questões marítimas.

18 *Safety of Life at Sea*. Na sequência do naufrágio do paquete TITANIC, em 1912, reuniu uma primeira conferência que aprovou, em 1914, um texto sobre a segurança da navegação marítima. Este, porém, não produziu qualquer efeito, em virtude da eclosão da I Guerra Mundial. Só em 1929 é que foi aprovada a primeira Convenção, seguida de novos textos em 1948, 1960 e 1974, a que se aditaram, posteriormente, algumas emendas.

19 Após os atentados de 11 de Setembro de 2001, a comunidade marítima internacional, até então centrada primordialmente nas questões de *maritime safety* e na prevenção da poluição marítima, canalizou as suas preocupações para a *maritime security*, procurando incrementar a segurança dos navios e das instalações portuárias relativamente a actos terroristas. Daí que, em Dezembro de 2002 e sob os auspícios da IMO, se tenha realizado uma conferência diplomática que adoptou o *International Ship and Port Security Code* ou Código ISPS, integrada na Convenção SOLAS.

lizá-los. Porém, optou por continuar a não os subsumir ao conceito de pirataria – decerto para não violar a definição legal da Convenção de Montego Bay – qualificando-os, sim, como assalto à mão armada contra navios.

Criminalizando conjuntamente a pirataria e o assalto à mão armada contra navios, estas Resoluções da IMO dão um passo no sentido de uma maior harmonização das normas de combate a tais crimes, nomeadamente ao convidar os Governos a cooperar e a implementar as medidas necessárias com vista a prevenir e suprimir todos os actos materiais de pirataria<sup>20</sup>, independentemente do espaço marítimo em que os mesmos são perpetrados, tentados ou ameaçados<sup>21</sup>. Sublinhe-se, no entanto, que estas Resoluções da IMO têm uma natureza de mera recomendação ou proposta, de cariz não vinculativo, pelo que continua a não existir tipificação internacional da pirataria como crime e a faltar condenação ou censura internacional relativamente aos actos materiais análogos à pirataria quando cometidos em espaços marítimos sob jurisdição dos Estados. Não é de excluir, porém, que estas Resoluções da IMO possam contribuir para a sedimentação no Direito Internacional Geral da criminalização da pirataria e dos assaltos à mão armada contra navios.

b) Alguns doutrinários do Direito Internacional têm vindo a defender que a pirataria seja subsumível às normas da Convenção SUA<sup>22</sup>, seja na versão de 1988, seja na redacção de 2005, pois admitem que estes textos convencionais se apliquem a todo e qualquer acto ilegal contra a segurança da navegação marítima. Daí, concluírem que os mecanismos jurídicos de repressão aí previstos possam ser usados também contra a pirataria. Aliás, entendem estes autores que, sendo a Convenção SUA posterior à Convenção de Montego Bay, em matéria de pirataria teria esta última sido implicitamente revogada por aquela primeira. Não cabendo aqui aprofundar a questão, sempre se diga que, em rigor, não se pode deixar de reconhecer que os mecanismos jurídicos disponibilizados por qualquer das redacções da Convenção SUA são bem mais eficientes e eficazes que as tíbias medidas implementadas pela Convenção de Montego Bay e que, portanto, seria conveniente que se pudessem estender igualmente à pirataria e não apenas aos actos de terrorismo marítimo para que foram idealizadas. Todavia, parece que ponderosos argumentos de interpretação jurídica indicam precisamente para a exclusão da pirataria do âmbito de aplicação da Convenção SUA:

20 Que, como já se viu e em rigor, serão de pirataria quando abrangidas pela definição do artigo 101º da Convenção de Montego Bay e de assalto à mão armada contra navios quando praticados em espaços sob jurisdição nacional.

21 Seguindo a mesma orientação das mencionadas Resoluções da IMO, a Comissão Europeia aprovou em 11 de Março de 2010 uma Recomendação relativa a medidas de autoprotecção e de prevenção de actos de pirataria e ataques à mão armada contra navios.

22 A *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of the Maritime Navigation*, celebrada em Roma, em 1988 e normalmente designada por Convenção SUA, foi aprovada na sequência do atentado terrorista perpetrado em 1985 contra o paquete italiano ACHILLE LAURO. A nova versão da Convenção SUA data de 2005 e decorreu dos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001.

- i) em primeiro lugar, a Convenção SUA foi, em qualquer uma das suas versões, motivada e inspirada exclusivamente por actos terroristas, sendo o objectivo de combate ao terrorismo repetidamente manifestado ao longo do seu preâmbulo e do seu articulado;
- ii) na verdade, a Convenção SUA nunca se refere expressamente à pirataria, pese o facto de a tipificação dos crimes nela previstos ser bastante ampla. Porém, é princípio geral de Direito Penal que os crimes têm de ser, taxativamente, previstos e tipificados, não podendo haver interpretação extensiva dos tipos de crime existentes;
- iii) por fim, os próprios preâmbulos das Convenções SUA de 1988 e de 2005 declaram que os seus articulados são alheios a todas as matérias que neles não estejam expressamente consideradas, o que, como já se viu, é o caso da pirataria que, em momento algum, aparece referida ainda que de forma indirecta.

Afinal, parece ser de concluir que as Convenções SUA não se aplicam à pirataria, mas, atenta a sua preocupação com a segurança marítima e o seu escopo de repressão e punição de actos ilícitos dirigidos contra a navegação marítima, podem, ainda assim, integrar o conjunto de instrumentos que, de forma mediata, poderão propiciar um ambiente internacionalmente hostil à prática de actos de pirataria.

### 2.3.2. Instrumentos de carácter regional

Neste capítulo, merecem especial referência dois acordos de âmbito regional, de duração ilimitada, que têm logrado alcançar notáveis resultados na sua área geográfica de implementação: o *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery* (ReCAAP) e o *Malacca State Sea Patrol Arrangement*.

a) O *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery* (ReCAAP), foi assinado por dezasseis países<sup>23</sup>, em Tóquio, em Novembro de 2004. Cabe-lhe a distinção de ter sido o primeiro acordo inter-governamental regional para combate à pirataria na Ásia, estando a sua eficácia aliás amplamente demonstrada na significativa redução de incidentes de pirataria, como está espelhado nos mais recentes *Annual Reports* do IMB.

b) Por sua vez, o *Malacca State Sea Patrol Arrangement* foi assinado, em Julho de 2004, pelos governos da Indonésia, Malásia e Singapura<sup>24</sup>, e tem contribuído para a drástica redução dos incidentes de pirataria no Estreito de Malaca, desde sempre fustigado por ataques que punham em perigo uma das mais importantes vias marítimas de transporte de mercadorias. Os seus bons resultados levaram a que servisse de modelo aos trabalhos preparatórios de um acordo similar no Golfo de Aden e Península Arábica, para além de inspirar países das regiões das Caraíbas, e da África Central e Ocidental a adoptarem iniciativas semelhantes.

---

23 Bangladesh, Brunei, Camboja, Coreia do Sul, Filipinas, Índia, Indonésia, Japão, Laos, Malásia, Myanmar, República Popular da China, Singapura, Sri Lanka, Tailândia e Vietname.

24 A Tailândia aderiu a este acordo em 2009.

### 2.3.3. Instrumentos pontuais de duração limitada para casos concretos

Não incluídas na categoria dos acordos de âmbito regional, têm surgido recentemente outras medidas de combate à pirataria, medidas estas pontuais, de vigência previsivelmente limitada, concebidas e levadas a cabo em áreas geograficamente circunscritas.

É disso exemplo a Acção Comum 2008/851/PESC, de Novembro de 2008, ao abrigo da qual a União Europeia (UE) aprovou uma operação militar conjunta para prevenção e repressão de actos de pirataria e assalto à mão armada contra navios ao largo da costa da Somália. De então para cá, acrescentando a outras decisões tomadas, a UE tem vindo a celebrar acordos bilaterais com países terceiros sempre no âmbito da mencionada acção militar conjunta denominada “EUNavFor Somália – Operação Atalanta”.

Por sua vez, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com a expressa anuência do Governo Federal de Transição da Somália, tem aprovado um conjunto de Resoluções<sup>25</sup>, no sentido de permitir a entrada no mar territorial somali às Armadas dos países para tanto mandatados. O objectivo é o de prevenir e reprimir os actos de pirataria perpetrados ou tentados nas águas ao largo desse país. Foi apoiada justamente nestas Resoluções que a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) desenvolveu as operações “*Allied Provider*” (Outubro a Dezembro 2008), “*Allied Protector*” (Março a Agosto 2009) e “*Ocean Shield*” (iniciada em Agosto 2009 e prevista até finais de 2012)<sup>26</sup>.

## 3. O Direito Nacional e a repressão da pirataria

A generalidade dos ordenamentos jurídicos nacionais não qualifica a pirataria como um acto ilícito ou criminoso, quando praticado, na forma consumada ou meramente tentada, nas águas sob a jurisdição dos respectivos Estados<sup>27</sup>. É o que acontece também no caso português.

25 Cfr. Resoluções CSNU 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008), 1851 (2008) e 1897 (2009).

26 As operação Atalanta da UE e as três operações desenvolvidas pela NATO não estão sós “no terreno”. Outras forças estão também presentes nesta área de operações: a “*Combined Task Force 150 (CTF150)*”, a “*Task Force 151 (TF151)*”, para além de empenhamentos nacionais de países como Arábia Saudita, China, Índia, Irão e EUA.

27 Pela sua desconformidade com aquela que é a tendência maioritária dos ordens jurídicos mundiais, merecem particular interesse os ordenamentos jurídicos alemão e italiano.

- O Direito alemão assume-se como sendo de jurisdição universal, considerando-se competente e aplicável a quaisquer crimes cometidos contra bens que gozem da protecção jurídica internacional, independentemente do lugar concreto da sua verificação. Por isso e uma vez que o seu Código Penal tipifica a pirataria como crime, o ordenamento alemão efectivamente pune (com uma moldura penal que, em certos casos, pode ir até 10 anos de prisão efectiva) os agentes do crime de pirataria praticado quer em águas alemãs, quer fora delas, ou seja, nas zonas económicas exclusivas, em alto mar e em quaisquer espaços não submetidos à jurisdição de qualquer Estado.

- Já o Direito italiano não se arroga jurisdição universal nesta matéria, mas o seu Código da Navegação expressamente prevê o tipo de crime de pirataria, aplicável a todo e qualquer espaço marítimo em que o mesmo seja praticado.

- A título de curiosidade refira-se que, em 1995 foi suprimido o crime de pirataria do Código Penal espanhol, por se considerar uma prática totalmente em desuso. Por proposta recente do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada espanhola, foi reintroduzido este tipo de crime no anteprojecto de reforma da legislação penal espanhola.

É certo que Portugal está vinculado à qualificação da pirataria como ilícito de Direito Internacional e às consequências daí decorrentes, por ter ratificado a Convenção de Montego Bay de 1982. Todavia, a legislação penal portuguesa não tipifica a pirataria como crime, embora os actos materiais que consubstanciam um ataque pirata possam integrar outro(s) tipo(s) de crime previstos e punidos pelo nosso Código Penal. Nesta conformidade, os comportamentos concretos (omissivos ou comissivos) dos piratas poderão constituir crimes contra a segurança das comunicações<sup>28</sup>, crimes contra a propriedade<sup>29</sup>, crimes contra a liberdade<sup>30</sup>, crimes contra a integridade física<sup>31</sup> ou mesmo crimes contra a vida<sup>32</sup>. Por conseguinte, não é propriamente por falta de tipificação do crime de pirataria que o ordenamento jurídico português poderá ser acusado de inoperância ou ineficácia relativamente à prevenção e repressão desse fenómeno ilícito.

A questão põe-se, isso sim, relativamente à abrangência das nossas normas de conflitos, isto é, à aplicabilidade da Lei Penal portuguesa no espaço<sup>33</sup>. Assim, por força das regras legais vigentes, o ordenamento jurídico-penal português é competente tão somente nos seguintes casos:

- Crimes praticados em território português ou a bordo de navio ou aeronave de pavilhão português;
- Crimes praticados por portugueses ou contra portugueses, independentemente do local da sua prática e em certas circunstâncias legalmente previstas;
- Certos tipos de crime, independentemente do lugar da prática dos actos (p. ex. terrorismo, nos termos da Lei número 52/2003, de 22 de Agosto – Lei de Combate ao Terrorismo) e em certas condições especificamente previstas (v. g. tráfico de seres humanos, crimes contra menores, etc.);
- Crimes praticados por estrangeiros, que sejam encontrados em Portugal, nos casos legalmente permitidos;
- Factos cometidos fora do território nacional, quando o Estado Português esteja obrigado a julgar por força de tratado ou convenção internacional (ex vi Constituição da República Portuguesa, art. 8º)<sup>34</sup>.

*Prima facie*, pareceria que, através desta última previsão, se dissipariam quaisquer

28 Captura ou desvio de navio ou aeronave (art. 287º) ou atentado contra a segurança do transporte (art. 288º).

29 Roubo (art. 210º) ou dano (arts. 212º e ss.).

30 Ameaça (art. 153º), coacção (art. 154º), sequestro (art. 158º), escravidão (art. 159º), tráfico de pessoas (art. 160º) ou rapto (art. 161º).

31 Ofensas à integridade física (arts. 143º e ss.).

32 Homicídio (arts. 131º e ss.).

33 Cfr. artigos 4º a 7º do Código Penal.

34 Fora do âmbito de competência do Direito Penal português, é legalmente permitida a extensão do direito de detenção pelas autoridades portuguesas no âmbito de acordo bilateral ou multilateral ou de convenções internacionais (p. ex. tribunal internacional especializado ou constituído *ad hoc*) ou quando seja possível a extradição do agente do crime para o foro competente ou ainda no caso específico do embarque de *ship riders* (autoridades policiais do Estado costeiro).

dúvidas referentes à efectiva aplicabilidade da Lei Penal portuguesa aos casos de pirataria praticados em alto mar, em local não submetido à jurisdição de algum Estado ou em zona económica exclusiva, dado que Portugal ratificou a Convenção de Montego Bay. Não é assim, contudo. Como se viu, esta Convenção não obriga os Estados contratantes a julgar os crimes de pirataria, mas apenas lhes permite tal faculdade<sup>35</sup>. Logo, o ordenamento jurídico português não é, de facto, competente para julgar os crimes de pirataria, conforme previstos na legislação internacional vigente.

### 3.1. Potencialidades do ordenamento jurídico português

Lamentavelmente, o ordenamento jurídico português não permite apurar qualquer sua potencialidade no domínio do combate ao flagelo da pirataria. E é tanto mais lamentável a nossa impotência ao nível jurídico, quanto tem sido notável, pela sua eficiência e eficácia, a participação da Armada Portuguesa nas operações que a NATO está desenvolvendo ao largo da Somália.

Como é evidente, a alteração deste nosso *status quo* depende apenas de haver vontade política de mudar o quadro legal vigente, dotando-o dos meios necessários para que, também do ponto de vista jurídico (e não apenas na vertente das suas capacidades militares), Portugal possa participar activamente no combate à pirataria, nos termos em que se propôs ao ratificar a Convenção de Montego Bay<sup>36</sup>.

### 3.2. Limitações do ordenamento jurídico português

Resumindo o acima exposto, poder-se-ão apontar essencialmente três ordens de limitações da nossa legislação no concernente à repressão da pirataria nos espaços marítimos em que a Convenção de Montego Bay a prevê.

A primeira (e, como se disse, a menos grave) será a da inexistência do tipo de crime de pirataria na Lei Penal nacional. Conviria, no entanto, que, até para harmonização com a legislação internacional a que estamos obrigados, se viesse a tipificar o crime de pirataria. E, a ser assim, seria desejável que seguíssemos o exemplo de outras experiências nacionais mais avançadas nessa matéria, como a da Alemanha e da Itália. Isto é, se e quando a pirataria vier a ser tipificada como crime na ordem portuguesa, conviria que a sua previsão fosse a mais ampla, definindo os actos de pirataria independentemente do local da sua prática.

A segunda e mais grave é, certamente, a da nossa efectiva incapacidade punitiva. Impõe-se estender a competência penal portuguesa, de modo a se poder exercer a faculdade concedida pelo disposto no artigo 105º da Convenção de Montego Bay, dentro das condições que se julgarem adequadas aos interesses nacionais.

35 Vide supra 2.2.

36 Obviamente não cabe aqui tomar posição acerca da efectiva conveniência prática de vir a julgar em Portugal os piratas que sejam detidos pelas autoridades portuguesas, com o amparo da legislação internacional vigente.

## 4. Conclusões

Do exposto, verifica-se que o Direito Internacional se revela tíbio e ineficaz no combate à pirataria. E logo justamente nesta época, em que a menor presença naval, decorrente do termo da Guerra-fria, mais exigiria que o Direito defendesse e promovesse a segurança do mar e da navegação.

Acresce que os ordenamentos jurídicos nacionais (por si só ou em conjunto) tão pouco podem, verdadeira e eficientemente, combater à pirataria. A maioria dos países não censura esta prática e entre aqueles poucos que a condenam, menos ainda são os que se dotaram de meios legais suficientes para exercerem uma repressão eficaz.

Daqui resulta que, nas missões concretas, as regras de empenhamento nacionais e internacionais sejam essencialmente defensivas e reactivas e não tão musculadas quanto poderia exigir a perigosidade da pirataria, o que permite a generalização da consciência de impunidade de tal ameaça.

Se adicionarmos a esta consciência de impunidade a elevada rentabilidade desta actividade ilícita, obteremos como resultado o óbvio alastramento do fenómeno da pirataria o que, por sua vez, determina menos segurança, menos liberdade e mais custos para a Comunidade Internacional. E não serão estas, porventura, as consequências mais graves. Particularmente preocupante será, isso sim, a potencial expansão da pirataria como ameaça global assimétrica, através da já actual participação dos piratas em *joint-ventures* do crime e da sua mais que provável associação ao terrorismo internacional.

Mas não nos iludamos: por mais completos e melhor estruturados que sejam os meios jurídicos, por si só não lograrão dominar a pirataria. Ao lado do Direito, impõe-se uma adequada e credível presença de forças navais, com o objectivo estratégico e tático de controlo dos mares, como vaticinava Mahan. Mas não só: o combate à pirataria jamais será eficaz se reduzido apenas às batalhas jurídicas das salas de audiências e às navais no teatro marítimo. O combate à pirataria também deve ser feito em terra, através de maior justiça na repartição das riquezas, que é, afinal, o dever central da Política.

## Referências bibliográficas

- AA VV – Les nouveaux pirates des mers. *Diplomatie – Affaires Stratégiques et Cultures Internationales*, número 15, Paris, Julho-Agosto 2005.
- AA VV – *Pirates: Terror on the High Seas. From the Caribbean to the South China Sea*. S. ed. North Dighton: JG Press, 1998. ISBN 1-57215-264-8.
- CHURCHILL, R. R. e LOWE, A. V. – *The Law of the Sea*. 3ª ed. Manchester: Juris Publishing, 1999. ISBN 1-57823-030-6.
- COTTIM, Armando – Terrorismo, mar e direito internacional. *Segurança e Defesa*, número 2, Fevereiro de 2007.
- CUDENNEC, Annie (org.) – *Le Droit Pénal et la Mer*. S. ed. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2006. ISBN 2-7535-0319-2.

- DUPUY, René Jean – La piraterie maritime et le droit. In *La Piraterie au Regard du Droit des Gens*, s. ed., Rabat: Académie du Royaume du Maroc, 1986. S. ISBN.
- ELLEN, Eric *et alii* – *Piracy at Sea*. S. ed. Paris: ICC/International Maritime Bureau, 1989. ISBN 92-842-1078-X.
- MURPHY, Martin – *Contemporary Piracy and Maritime Terrorism: The Threat to International Security*. S. ed. Londres: The International Institute for Strategic Studies, 2007. ISBN 978-0-415-45234-2.
- OLIVEIRA, Fernando Baptista de – *A Liberdade de Circulação nos Mares e as “Novas Ameaças”: A Pirataria Marítima. A Tutela Jurídico-Penal*. S. ed. S. l.: Livraria Petrony Editores, s.d. ISBN 978-972-685-157-8.
- TALLEY, Wayne K. – *Maritime Safety, Security and Piracy*, 1ª ed., Londres, Informa 2008, ISBN 978-1-84311-767-4.



#### 4. A PIRATARIA MARÍTIMA NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO – A DIMENSÃO ECONÓMICA NO TRANSPORTE MARÍTIMO

##### *MARITIME PIRACY IN THE AGE OF GLOBALISATION – ECONOMIC DIMENSION IN MARITIME TRANSPORT*

Engenheiro Manuel Pinto de Magalhães  
Portline – Transportes Marítimos Internacionais, S.A.  
pinto.magalhaes@portline.pt

#### **Resumo**

*O Comércio Marítimo tem sido ao longo dos tempos um tema central nas preocupações estratégicas dos Estados. Tendo por base uma caracterização geral da presente frota mercante mundial, procura-se determinar de modo não exaustivo o impacto económico do recrudescimento da pirataria no transporte marítimo.*

#### **Palavras-Chave:**

Transporte marítimo, comércio marítimo, pirataria, frota mercante

#### **Abstract**

*Maritime Trade has been, over time, a central topic in States' strategic concerns. On the basis of a general characterization of the current world merchant fleet is sought to determine, in a non-exhaustive manner, the upsurge of piracy economic impact on maritime transport.*

#### **Keywords:**

*Maritime transport, maritime trade, piracy, merchant fleet*

O Comércio Marítimo ao longo dos tempos foi tema central nas preocupações estratégicas dos Estados. É interessante verificar que nos nossos tempos o eficiente transporte de mercadorias por via marítima e o bom funcionamento das ligações intermodais, são factores tidos como adquiridos por parte dos consumidores, dos produtores, dos políticos e dos governos, mesmo sabendo-se que mais de 85% do comércio mundial utiliza o transporte marítimo.

Dada a permanente adequação do transporte marítimo à procura - segmentação de mercado, a especialização de navios e portos, etc... - obtiveram-se ganhos de eficiência, de segurança e de rapidez, que permitiram que o Comércio Marítimo se tivesse desenvolvido muito significativamente nas últimas décadas.

De 1965 a 2008 cresceu 5,4 vezes se tivermos como referência o produto das toneladas transportadas pelas milhas náuticas percorridas (*ton-mile*), sendo que na última década do século XX cresceu 38% e nos primeiros oito anos do século XXI já cresceu também 38%.

Se analisarmos este último período e tivermos em conta as previsões até finais de 2010, verificamos que o transporte marítimo de crude aumenta 25% em toneladas transportadas e 17% na relação *ton-mile*, os produtos refinados 42% e 50%, respectivamente, o carvão 66% e 53%, os cereais 55% e 64%, as outras cargas- onde se incluem as cargas contentorizadas- 38% e 49% e, por último, o minério de ferro que cresce 96% em toneladas transportadas e o espantoso valor de 2,19 vezes em *ton-mile*.

Foram estes aumentos de *ton-mile*, com grande contributo do minério de ferro, que colocaram uma enorme pressão do lado da procura de navios graneleiros, facto que justificou o aumento muito significativo dos fretes e das encomendas de novos navios aos estaleiros nos últimos anos.

## 1. Frota mercante mundial

Para responder a esta procura, a Frota Mundial tem crescido muito significativamente, existindo em finais de Julho de 2009 53.108 navios, correspondentes a 824 mil milhões de toneladas de arqueação bruta (GT) e, se incluirmos os rebocadores, dragas e navios de apoio a actividade *offshore*, cerca de 69.

Desta Frota Mundial, 193.806 GT correspondem aos 9.959 navios registados na Área Económica Europeia - AEE (União Europeia a 25, mais Noruega e Islândia).

Se incluirmos na frota registada na AEE a frota controlada pelos Armadores Europeus, mas registada noutros países, concluímos que estes controlam cerca de 40,5% da Frota Mundial no que se refere a GT.

Se analisarmos o movimento das Frotas desde 2000 até Julho de 2009, constatamos que a Frota Mercante Mundial cresceu 15% em número de navios e 49% em arqueação bruta, enquanto a Frota Mercante da Área Económica Europeia aumentou 43% em número de navios e mais que duplicou em GT.

Uma parte significativa desta numerosa Frota Mundial está exposta a actos de pirataria sejam eles de simples roubo ou de tomada do navio e consequente desvio para águas territoriais de países “falidos” e controlados pelas próprias organizações.

Estes actos hostis ao livre Comércio Marítimo, que têm vindo a ser cada vez mais numerosos em áreas geográficas bem definidas, têm um impacto económico no Transporte Marítimo que cruza ou navega nestas águas ameaçadas.

Essas áreas são o Estreito de Malaca, Indonésia e Mar do Sul da China, a Costa da Somália e o Golfo de Aden, o Golfo da Guiné com predominância para a Nigéria e outras áreas de menor expressão um pouco por todos os mares.

Em termos mundiais tem-se verificado um crescendo destes actos de ataque à Navegação de Comércio tendo sido reportados em 2006 - 239 casos, em 2007 - 263, em 2008 - 293 e em 2009 - 406 ataques, dos quais 84 foram tentativas fracassadas, 120 foram disparos sobre navios, 153 casos de navios abordados e 49 navios sequestrados.

## 2. Impacto económico

Pretende-se abordar este tema tentando de alguma forma calcular a sua dimensão económica numa área geográfica bem conhecida e onde se têm verificado a maioria dos ataques, Costa da Somália e Golfo de Aden.

Estas ameaças provocam agravamento de custos da operação dos navios, nomeadamente em termos de restrições Operacionais e de Seguros e Abonos à Tripulação. No primeiro Grupo podemos incluir, no Golfo de Aden, esperas por Escolta de navios de guerra, por Grupos de Trânsito ou, no caso da Costa da Somália, aumento considerável das distâncias navegadas.

No Golfo de Aden os Prémios de Seguro de Sequestro e Resgate (*Kidnap and Ransom*), do Seguro de Guerra, dos Bónus às Tripulações, de eventual Segurança Privada com pessoal armado ou não e dos dispositivos Especiais de Segurança, representam também custos extras significativos.

Na Costa da Somália, a maior distância navegada implica aumento de consumo de combustível, maior tempo de navio (duração da viagem) para o mesmo transporte e o custo de eventuais dispositivos especiais de segurança para dificultarem a abordagem.

Não podemos esquecer as condições de carga em que o navio se encontra quando navega nas áreas assinaladas já que essa mesma condição, tem implicação directa na vulnerabilidade do navio.

Tomando por exemplo o MV “INA”, navio graneleiro do tipo *cape-size* de 176.000 ton de porte, 289m de comprimento e 18,6m de calado na situação de carga máxima, representa um alvo praticamente inatingível quando navega em lastro com um bordo livre superior a 17m, mas o caso muda de figura quando navega carregado e com um bordo livre de 6m; situações análogas acontecem noutros navios graneleiros como também noutros tipos de navios, nomeadamente, os navios tanque.

Voltando ao impacto económico desta ameaça no transporte marítimo no Golfo de Aden e na Costa da Somália tem sido referido recentemente que os custos para a Indústria do Transporte Marítimo são de valor difícil de determinar com exactidão, no entanto, entre 1 bilião de USD e 16 biliões de USD.

## 3. Pressupostos e determinação do impacto económico

Tomando como referência os custos de operação de dois navios da Portline, o anteriormente referido *cape-size* “INA” e o MV “Port Estoril”, também graneleiro, mas com um porte consideravelmente inferior ao “INA” e de 53.000 ton, e dos prémios dos Seguros e Abonos às Tripulações e outros encargos da Portline, calcularam-se os custos totais para estes 2 navios para duas situações distintas a saber:

(A) Passagem pelo Golfo de Aden;

(B) Desvio pelo Cabo da Boa Esperança em alternativa à navegação em zonas de ameaça e passagem pelo Canal do Suez.

Nesta base, para o MV “INA”, o custo adicional da passagem pelo Golfo de Aden representa USD 79.000 e para o MV “Port Estoril” USD 59.000 sem considerar dispositivos adicionais de segurança; em caso de desvio pelo Cabo da Boa Esperança, após dedução da taxa do Canal do Suez, isso irá representar para o MV “INA” um custo adicional de USD 210.000 e para o MV “Port Estoril” USD 150.000.

Para se tentar determinar um valor anual torna-se necessário estimar o número de navios que navegaram por ano no Golfo de Aden e também estimar o número de navios que optaram pelo desvio do Cabo da Boa Esperança.

Para o efeito tomou-se como referência o tráfego marítimo nos dois sentidos do Canal do Suez entre 2007 e 2009 e assumiu-se que 90% desse mesmo tráfego navegou no Golfo de Aden. Neste pressuposto navegaram em 2009 no Golfo de Aden 15.505 navios. Por outro lado assumiu-se também que desviaram para a rota do Cabo em 2009, cerca de 2.093 navios sendo este número 50% da redução do tráfego no Canal entre 2008 e 2009 (4.187 navios).

Deste modo, podemos estimar que o impacto económico no transporte marítimo causado pelos actos de Pirataria no Golfo de Aden e Costa da Somália foi, em 2009, da ordem de 1.462 milhões de USD, justificado por 15.505 navios com um custo adicional médio de USD 70.000 por navegar no Golfo de Aden e de 2.093 navios com um custo adicional médio de USD 180.000 por desviarem a sua rota pelo Cabo da Boa Esperança.

Se bem que longe dos 16 biliões de USD referidos anteriormente, este simple cálculo já nos coloca dentro da margem referida internacionalmente, com um valor aproximado de 1,5 biliões de USD só relativo a 2009 em duas áreas específicas, Golfo de Aden e Costa da Somália.

Este é mais um desafio que a Indústria do Transporte Marítimo enfrenta, e tal como os anteriores será ultrapassado com maior ou menor dificuldade, maior ou menor impacto económico, mas seguramente com o apoio da Comunidade Internacional e das Organizações do Sector, para que o Comércio Marítimo prossiga sem entraves ou dificuldades, assegurando o “*business as usual*” neste mundo global onde vivemos.

## **Bibliografia**

IMO - *Piracy and Armed Robbery Against Ships*. London: IMO (2002).

Nations, U. - *Trade and Development Report 2010*. New York and Geneva: United Nations.

ICC IMB (2010). *Piracy and Armed Robbery Against Ships*. London: ICC IMB (2010).

## 5. A ACÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A PIRATARIA COM ORIGEM NA SOMÁLIA<sup>1 2</sup>

79

### *THE UNITED NATIONS ACTION AGAINST PIRACY OFF THE COAST OF SOMALIA*

Dr. Miguel de Serpa Soares

Director do Departamento de Assuntos Jurídicos do MDN

joao.soares@mne.pt

Mestre Mateus Kowalski

Departamento de Assuntos Jurídicos do MDN

mateus.kowalski@mne.pt

#### **Resumo**

Nos anos mais recentes tem-se assistido ao aumento dos actos de pirataria no Oceano Índico com origem no território da Somália. A Somália vive um conflito interno de baixa intensidade desde o início dos anos 1990. O Estado enquanto tal entrou em colapso e o tecido social permanece desestruturado. Esta situação levou a que muitas comunidades orientadas para o mar procurassem a pirataria como actividade económica alternativa, embora ilícita, adoptando mesmo um discurso de vingança e legitimação dos seus actos como sendo consequência da exploração estrangeira que arruinou os seus recursos naturais. A pirataria constitui actualmente uma ameaça à navegação numa vasta zona do Oceano Índico, nomeadamente na rota do Suez, com graves consequências para a segurança e para a economia.

O recrudescimento da pirataria, assim enquadrada, culminou, no final de 2008, com a intervenção internacional autorizada e incentivada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, através de resoluções adoptadas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, designadamente prevendo o destacamento de forças militares navais e aeronavais para a região. Ora, neste contexto, o problema que se pretende abordar é antes de mais a estratégia a adoptar para reagir a este fenómeno de criminalidade organizada, com origem na Somália. O presente ensaio argumenta que a resposta está no tratamento da pirataria com base na Somália de forma multifacetada, em que a acção securitária é

---

1 O presente ensaio serviu de base para a comunicação dos autores no Seminário organizado pelo IESM dedicado ao tema "A Pirataria Marítima na Era da Globalização", a 11 de Março de 2010. O estudo refere-se, assim, àquela data.

2 O artigo reflecte a visão pessoal dos autores. As opiniões veiculadas no artigo não devem ser atribuídas ou confundidas com a posição oficial do Ministério dos Negócios Estrangeiros ou de qualquer outra entidade.

apenas um elemento da estratégia a adoptar, de entre outros. Neste âmbito, procurar-se-á demonstrar que as Nações Unidas são, em termos institucionais, uma plataforma de discussão, decisão e acção privilegiada para o desenvolvimento de uma estratégia estruturada e sustentável para fazer face ao problema da pirataria com origem na Somália.

**Palavras-Chave:**

Pirataria; Nações Unidas; Somália

**Abstract**

*In recent years there has been an increase in piracy activity in the Indian Ocean with origin in the territory of Somalia. Somalia is experiencing a low-intensity internal conflict since the early 1990s. The State has collapsed and the social fabric remains unstructured. This situation has led many coastal communities to seek sea piracy as an alternative economic activity, although illegal, even adopting a discourse of revenge and legitimization of their actions as being a result of foreign exploitation that ruined their natural resources. Piracy is now a threat to navigation in a wide area of the Indian Ocean, especially in the Suez route, with serious security and economic consequences.*

*This piracy upsurge culminated in late 2008 with international intervention being authorized and encouraged by the United Nations Security Council through resolutions adopted under the Chapter VII of the United Nations Charter, namely by authorizing the deployment of naval forces and military aircrafts to the region.*

*The main question addressed by this essay relates to the strategy to be followed to cope with this phenomenon of organized crime with origin in Somalia. The essay argues that the answer lies in the multifaceted treatment of piracy originating in Somalia, in which the securitizing action is just one of the elements of the strategy to be adopted. In this context, the essay intends to show that, institutionally, the United Nations are a privileged platform for discussion, decision and action for the development of a comprehensive and sustainable strategy to tackle the piracy problem with origin in Somalia.*

**Keywords:**

*Piracy, United Nations, Somalia.*

**1. Introdução**

Nos anos mais recentes tem-se assistido ao aumento dos actos de pirataria no Oceano Índico com origem no território da Somália. Segundo dados da Organização Marítima Internacional (IMO), desde 2008 e até Fevereiro de 2010, o número de actos de pirataria e de roubo no mar contra navios, tentados ou consumados, ascendeu a 364 (IMO, 2010a; IMO, 2010b; IMO, 2010c). Actos que têm vindo a sofrer um aumento significativo: em 2009, registaram-se 222 actos de pirataria, representando um aumento de 88 casos relativamente a 2008. Neste período em análise, para um total de 739 actos de pirataria ocorridos em todas

as regiões do globo, 364 ocorreram na África Oriental (49,3%). Ora, estes actos de pirataria com base na Somália estão a motivar grave preocupação na comunidade internacional, designadamente porque afecta uma região de intenso tráfego marítimo<sup>3</sup>.

A Somália vive um conflito interno de baixa intensidade desde o início dos anos 1990. O Estado enquanto tal entrou em colapso e o tecido social permanece desestruturado. A Somália figura em primeiro lugar no *The Failed State Index 2009* (Fund for Peace, 2009). Mesmo se o conceito de “Estado-falhado” é controverso (Call, 2010), a verdade é que aquele índice é um bom indicador do problema estrutural que caracteriza actualmente a Somália. Por outro lado, apesar de não existirem indicadores sociais precisos sobre a Somália, ainda assim, com base na informação disponível, é possível afirmar que a pirataria é um sintoma de fenómenos desestruturantes que se vivem na Somália, tais como a instabilidade social, a migração ou a fome (WRI, 2009). A maior parte dos grupos que se dedicam à pirataria têm a sua origem nas comunidades piscatórias da costa Somali, designadamente no nordeste e centro da Somália. Ao longo dos últimos 20 anos de conflito e de ausência de um Governo central efectivo, a ecologia e a economia daquelas regiões foram seriamente afectadas pela contínua e descontrolada pesca ilícita por frotas pesqueiras estrangeiras e pela descarga de produtos tóxicos nas águas territoriais da Somália (MGS, 2008). Esta situação levou a que muitas comunidades orientadas para o mar procurassem a pirataria como actividade económica alternativa, embora ilícita, adoptando mesmo um discurso de vingança e legitimação dos seus actos como sendo consequência da exploração estrangeira que arruinou os seus recursos.

O recrudescimento da pirataria, assim enquadrada, culminou, no final de 2008, com a intervenção internacional autorizada e incentivada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, através de resoluções adoptadas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, designadamente prevendo o destacamento de forças militares navais e aeronavais para a região<sup>4</sup>. Ora, neste contexto, o problema que se pretende abordar é antes de mais a estratégia a adoptar para reagir a este fenómeno de criminalidade organizada, com origem na Somália, um Estado desestruturado e em conflito. O presente ensaio procurará argumentar que a resposta está no tratamento da pirataria com base na Somália de forma multifacetada, em que a acção securitária é apenas um elemento (relevante) da estratégia a adoptar, de entre outros. Neste âmbito, procurar-se-á demonstrar que as Nações Unidas são, em termos institucionais, uma plataforma de discussão, decisão e acção privilegiada para o desenvolvimento de uma estratégia estruturada e sustentável para fazer face ao problema da pirataria com base na Somália.

Assim, primeiro, será abordada a necessidade da afirmação de um paradigma dessecuritizado de actuação na luta contra a pirataria. Depois, serão ilustrados alguns exemplos

3 Anualmente, cerca de 22.000 navios cruzam a região do Golfo de Áden, transportando cerca de 8% da carga do comércio mundial, incluindo mais de 12% do volume total de petróleo transportado por mar (Fonte: IMO).

4 Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas S/RES/1816, de 2 de Junho de 2008.

da acção do sistema das Nações Unidas contra a pirataria, numa lógica multifacetada. Finalmente, far-se-á uma breve abordagem à criação de um tribunal híbrido para o julgamento de suspeitos de pirataria com base na Somália, como proposta de um elemento concreto que poderá fazer parte de uma estratégia contra a pirataria numa lógica não securitizada.

## **2. A estratégia para a acção contra a Pirataria com base na Somália**

### **2.1. Caracterização da acção contra a pirataria com base na Somália**

De um ponto de vista analítico convém distinguir entre o conflito de baixa intensidade que assola a Somália e a actividade da pirataria com base na Somália. Enquanto o primeiro se trata de um verdadeiro conflito armado entre facções políticas opostas, a segunda é um fenómeno de criminalidade organizada. Assim, sendo, embora evoluam num mesmo contexto, tratam-se de dois tipos de violência distintos que, logo, exigem estratégias específicas, embora complementares. O facto de o Governo Transitório da Somália, com os quais Estados e organizações internacionais estão a cooperar na luta contra a pirataria, estar envolvido num conflito armado não-internacional, não é por si um critério suficiente para qualificar as operações contra a pirataria como parte desse conflito (Gei-, 2009).

A intenção imediata era a de proteger os navios do Programa Alimentar contra a Fome que prestavam auxílio humanitário à Somália, e de conferir aos navios mercantes e de passageiros que navegam na rota do Suez. Para o Conselho de Segurança continua a ser o conflito na Somália a “ameaça à paz e à segurança internacionais” e não os actos de pirataria em si (Oliveira, 2009). Contudo, a resposta militar robusta adoptada insere-se num leque de instrumentos previstos no capítulo VII da Carta das Nações Unidas que envolve o emprego de forças armadas, o grau máximo de actuação que pode ser decidido pelo Conselho de Segurança. A robustez da acção contra a pirataria decidida pelo Conselho de Segurança manifestou-se, igualmente, no âmbito de aplicação no espaço que conferiu ao conteúdo material das resoluções que fundamentam a acção contra a pirataria. Apesar da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, adoptada em Montego Bay, a 10 de Dezembro de 1982, definir pirataria como acto que geograficamente está circunscrito à condição de o navio se encontrar em alto-mar ou noutro lugar não pertencente à jurisdição de qualquer Estado<sup>5</sup>, o Conselho de Segurança autorizou as forças militares empenhadas na acção contra a pirataria a intervir no território da Somália, nas suas águas territoriais, bem como no espaço terrestre e aéreo sobre sua soberania<sup>6</sup>.

De notar, igualmente, que este tipo de resposta militar não ocorreu noutras zonas de alta incidência de ataques de pirataria, tais como o Estreito de Malaca ou no Mar do Sul

---

5 Vide artigo 101º.

6 Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas S/RES/1816, de 2 de Junho de 2008, e S/RES/1851, de 16 de Dezembro de 2008.

da China, por exemplo<sup>7</sup>. Por outro lado, ainda, embora o Conselho de Segurança reconheça no preâmbulo da Resolução 1846 que a «paz e a estabilidade na Somália, o reforço das instituições do Estado, o desenvolvimento económico e social, bem como o respeito pelos direitos humanos e o Estado de Direito»<sup>8</sup> são elementos de acção necessários para a erradicação da pirataria na Somália, a verdade é que o mandato tem por objecto, exclusivamente, a acção para a repressão da violência física no mar. Não estabelece qualquer acção mais abrangente para fazer face aos problemas estruturais da Somália (Oliveira, 2009).

## 2.2. A teoria da securitização aplicada à pirataria na Somália<sup>9</sup>

No que respeita ao argumento da necessidade de uma estratégia abrangente e multifacetada contra a pirataria com base na Somália, este pode ser explicitado de diversas formas. Uma delas é através da análise da situação na Somália com recurso à “teoria da securitização”, conforme proposta pela Escola de Copenhaga.

A teoria da securitização constrói-se em torno de um argumento central: a segurança é um acto de discurso, o que implica dizer que o acto de qualificar um facto como sendo de segurança é o que torna esse facto um problema de segurança. Dentro desta perspectiva, a mera menção da palavra segurança evoca uma ameaça e cria uma situação de emergência que aponta, como resposta, para a necessidade de contra-medidas. Segundo Buzan et al., «Segurança’ é o movimento que leva a política para além das regras estabelecidas do jogo e enquadra determinada questão como um tipo especial de política ou acima da política. A securitização pode assim ser vista como uma versão mais extrema da politização» (Buzan et al., 1998: 23).

Portanto, a qualificação de um facto como pertencendo ao domínio da segurança torna a questão mais saliente e prioritária do que as demais e, por essa razão, essa questão passaria a ser tratada fora da agenda política normal.

Empregando a terminologia própria da Escola de Copenhaga, o processo de securitização pode ser assim sintetizado: ao declarar que sobre um objecto de referência impende um perigo que ameaça a sua sobrevivência, um actor securitizador passa a reclamar o direito de adoptar medidas de emergência para garantir que tal objecto sobreviva. Essa declaração, porém, não é suficiente para configurar a securitização. Ela indica apenas um movimento de securitização, que precisa de ser percebido e aceite por uma audiência relevante. Portanto, um processo bem sucedido de securitização só acontece quando a audiência aceita o argumento de segurança numa extensão tal que sirva de base para legitimar o uso de medidas de emergência (Buzan et al., 1998; Wæver, 1995; Wæver 2003).

7 Sobre o assunto *vide*, entre outros: Renwick e Abbot, 1999; Bateman et al., 2006.

8 Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas S/RES/1846, de 2 de Dezembro de 2008 – §10 do Preâmbulo.

9 Conforme Kowalski e Oliveira, 2010.

Ao olhar para o caso da pirataria na Somália através das lentes da teoria da securitização, constata-se que a mobilização militar ao nível global contra a pirataria somali deixa entrever na base do discurso oficial – expresso principalmente nas resoluções sobre a pirataria adoptadas pelo Conselho de Segurança – uma perspectiva muito particular da segurança internacional, onde a pirataria com base na Somália (ameaça) é qualificada como uma ameaça prioritária e urgente, especialmente diferenciada dos focos de pirataria noutras regiões. Dentro dessa perspectiva, a pirataria é retirada da sua agenda política normal – onde seria enquadrada como criminalidade organizada – e inserida na agenda de segurança como uma ameaça à paz e segurança internacionais (objecto de referência). Esse processo culmina com a justificação de medidas de força (medidas de emergência) pelo Conselho de Segurança (actor securitizador) e na aceitação da legitimidade dessas medidas pelos Estados, organizações regionais e elites políticas internacionais (audiência).

Esta mobilização da audiência e seus efeitos decorrentes – as diversas operações militares de combate à pirataria em curso na região desde o final de 2008 – permite considerar que o movimento de securitização lançado pelo Conselho de Segurança foi aceite como legítimo por uma audiência relevante. Desta forma, pode-se concluir que as condições essenciais definidas pela Escola de Copenhaga – ameaça existencial, objecto de referência, medidas de excepção e aceitação pela audiência – foram observadas no caso da pirataria somali e, por essa razão, configuram um processo de securitização bem sucedido.

Seguindo esta linha de raciocínio proposta, para que serve afinal conhecer o processo de securitização da pirataria com base na Somália? Segundo a Escola de Copenhaga, a maior contribuição do estudo da securitização é conhecer os seus efeitos. Esse conhecimento tem importância prática, pois aponta para uma alternativa de gestão de situações difíceis (Wæver, 2003). Deste ponto de vista, o que a teoria da securitização mostra é que a securitização é um passo que antecede a violência e que, geralmente, tem implicações antidemocráticas e anti-criativas (Wæver, 2003). Assim, do ponto de vista da resolução de conflitos, a direcção adequada parece ser a dessecuritização em vez da produção de mais segurança: isto é, fazer com que a questão deixe de ser enunciada dentro do binómio ameaça-defesa e seja devolvida à sua agenda política normal, o que tende a apontar para soluções mais pacíficas, criativas, democráticas e sustentáveis. Portanto, o estudo detalhado do movimento de securitização da pirataria na Somália e dos efeitos produzidos por esse processo seria o primeiro passo para investigar alternativas políticas de gestão do problema, preferencialmente voltadas para o sentido inverso: a dessecuritização.

Assim sendo, a dessecuritização da pirataria na Somália é um passo fundamental para abrir a agenda da pirataria a outras dimensões além da securitária. Contudo, é preciso sublinhar que a dessecuritização, da mesma forma que a securitização, é um processo discursivo. Assim, a dessecuritização depende igualmente de actos de discurso das elites políticas internacionais no sentido de deixar de enunciar o problema da pirataria como uma “*ameaça existencial*” grave e urgente à paz e segurança internacionais ou a outro

“objecto de referência” qualquer. É esse processo discursivo que permite inserir o problema da pirataria dentro de sua agenda política normal.

### **2.3. A necessidade de uma resposta estruturada e multifacetada**

Antes de avançar, convém, desde já, clarificar uma questão: a dessecuritização não significa a desnecessidade do elemento “segurança” na estratégia de combate à pirataria com base na Somália. Pelo contrário: a “segurança” é um elemento fundamental dessa estratégia. Apenas não deve ser a sua pedra angular. A existência de segurança em terra está intimamente relacionada com a segurança marítima. Assim, instituições somalis que tenham sucesso ao nível da segurança local também poderão ter sucesso, em termos gerais, no combate à pirataria com origem nos locais sob sua jurisdição. A este propósito, não negando a situação complexa em termos de segurança na Somália, tem sido apontado por alguns investigadores que existe uma relativa segurança no espaço terrestre de alguns zonas da Somália (Hansen, 2009).

Assim, uma agenda política normal para a pirataria será aquela em que o problema deixa de ser tratado por medidas de excepção, como se fosse uma ameaça à paz e segurança internacionais, e reassume o estatuto de crime de delito comum. A pirataria é essencialmente motivada por ganhos económicos privados, não existindo facções políticas em conflito, o que torna inadequada uma resposta político-militar ao problema. Desse modo, uma agenda normal, dessecuritizada, deve levar em conta que a pirataria sempre se apresentará como alternativa económica viável nas comunidades costeiras submetidas à marginalização, à escassez e à pobreza crónicas e, por essa razão, deve ser tratada como qualquer outra manifestação de criminalidade, e não como problema militar, o que leva à necessidade de respostas jurídicas, policiais, sociais e económicas integradas numa agenda política mais pacífica e comprometida com a actual realidade interna da Somália.

Em termos gerais, podem ser identificadas três tipos de estratégias para o combate à pirataria com base na Somália: uma estratégia de contenção, que coloca ênfase no emprego de meios militares navais e aeronavais ao largo da costa, para prevenir e reprimir a prática do crime de pirataria, em colaboração com outros actores regionais; uma estratégia de criação de capacidades políticas, económicas e sociais em terra e de reconstrução do Estado central somali; uma estratégia que envolva e apoie as comunidades e instituições locais. Enquanto, tal como salientado anteriormente, a tónica tem sido colocada na primeira estratégia, a terceira estratégia de apoio local tem sido negligenciada. De notar, aliás, que tem sido defendido que a intervenção internacional que acontece na Somália desde 1992 não tem tido sucesso na construção de uma paz sustentável por falta de envolvimento e assunção das soluções pelas comunidades locais (Gizelis e Kosek, 2005).

É argumento deste estudo que qualquer estratégia terá que ser multifacetada e estruturada em diversos níveis temporais, com atenção especial às causas da pirataria, (Ho, 2009) tendo por objectivo recuperar de forma sustentada a Somália enquanto Estado capaz de exercer as funções de soberania a todo o território, e de criar condições para o desenvolvi-

mento de meios de subsistência da sua população, garantindo o seu bem-estar socio-económico. Para tanto, será necessária uma estratégia abrangente, que consolide aquelas três linhas de actuação, com níveis temporais de acção diferentes, e com ênfase especial no apoio às comunidades e instituições locais. Idealmente a intervenção externa deveria até limitar-se a fomentar e apoiar uma forte dinâmica interna político-social (Jeong, 2005) liderada pelos actores locais (Brahimi, 2007). A estratégia de combate à pirataria com base na Somália deve, pois, incluir objectivos de longo prazo, norteados por princípios como a sustentabilidade, a relevância, a *local ownership*, a coordenação internacional, a acção sem danos, a eficiência nos gastos e o efeito *spillover* positivo (Hansen, 2009).

### 3. A Acção das Nações Unidas

À resposta inicial militar robusta, convocada por resoluções do Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII da Carta, como se a pirataria se tratasse de uma ameaça à paz e à segurança internacionais, começa-se a assistir a um movimento de dessecuritização, procurando trazer a pirataria como fenómeno de criminalidade organizada para a sua agenda política própria. A acção do “*sistema das Nações Unidas*” nesta matéria, que aqui pretende incluir as Nações Unidas, bem como organizações e estruturas orgânicas satélites, parece ir no sentido da dessecuritização ao procurar estruturar uma estratégia e agir num sentido multifacetado em que a segurança é um elemento de grande importância na estratégia, mas não o seu eixo. Se é verdade que o Conselho de Segurança fomentou uma abordagem securitária ao problema da pirataria, também é verdade que o sistema das Nações Unidas oferece uma plataforma única de definição estratégica e de acção multifacetada especializada na luta contra a pirataria com base na Somália.

Procurar-se-á, assim, analisar, de forma sumária, a acção de vários organismos do sistema das Nações Unidas com relevância para a acção contra a pirataria com base na Somália: o Secretariado, o Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e o Crime (UNODC), a IMO e ainda o Grupo de Contacto contra a Pirataria ao Largo da Costa da Somália (GCPCS). Apesar de existirem outros organismos do sistema das Nações Unidas envolvidos na acção contra a pirataria (como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou o Programa Alimentar Mundial, entre outros), crê-se que a análise da actividade daqueles outros organismos referidos ilustra a acção das Nações Unidas assente numa estratégia estruturada e multifacetada.

#### 3.1. O Secretariado das Nações Unidas

Principal funcionário da Organização, o Secretário-Geral é o rosto das Nações Unidas perante o mundo. Mais do que uma função meramente administrativa, tem uma função de liderança, de desencadear discussão, de mediar vontades e de velar pelos interesses dos “povos das Nações Unidas” que deve ser respeitada (Kowalski, 2005).

O Secretário-Geral das Nações Unidas referiu no seu recente Relatório sobre a situação na Somália que “*a pirataria é um sintoma de um problema mais vasto que se veri-*

fica em terra na Somália sendo que a única solução sustentável será a governação efectiva, o estabelecimento do Estado de Direito e das instituições de segurança (...)"<sup>10</sup>.

Neste sentido, foram identificados cinco grandes sectores prioritários. Primeiro, o relacionado com a subsistência: capacidades institucionais; questões políticas, jurídicas e relacionadas com o licenciamento; apoio à actividade comercial; desenvolvimento do sector pesqueiro, designadamente através da protecção dos recursos piscícolas e do ambiente. Depois, o sector de segurança: policiamento; tribunais; serviços prisionais e centros de detenção. O terceiro sector respeita à gestão das fronteiras: essencialmente procedimentos de imigração e ligações à migração para o Iémen. O quarto sector relaciona-se com as infra-estruturas nevrálgicas: criação imediata de emprego; serviços de saúde; educação; saneamento e fornecimento de água; e conservação ambiental. Finalmente, e directamente relacionado com a criação de estruturas nevrálgicas, o quinto sector diz respeito aos serviços básicos, tais como, educação ou serviços de saúde.

O Secretário-Geral tem também produzido documentos estratégicos relativamente ao conflito da Somália em si – que, conforme referido constitui uma das causas do fenómeno da pirataria com base na Somália. Assim, o Secretário-Geral apresentou ao Conselho de Segurança vários cenários e opções possíveis para o envolvimento das Nações Unidas na Somália, no caso do Conselho de Segurança decidir estabelecer uma operação de paz na Somália.<sup>11</sup> A opção 'A' prevê a transição da AMISOM para uma operação de paz liderada pelas Nações Unidas. O objectivo principal seria o de estabelecer um ambiente de segurança que permitisse a ajuda humanitária, sustentasse o “*projecto de paz do Djibouti*” e permitisse a reconstrução da Somália, designadamente ao nível das suas instituições. A opção 'B' não se desvia do plano actual: fortalecer a AMISOM enquanto são reconstruídas as instituições de segurança da Somália. A opção 'C' prevê a continuação do plano actual acrescido de uma presença das Nações Unidas na Somália de acordo com o modelo “light footprint”, havendo apenas o reforço da presença da UNPOS e do Gabinete das Nações Unidas de Apoio à AMISOM. Finalmente, a opção 'D' prevê um cenário sem presença internacional ao nível da segurança na Somália.

Cumprir ter presente que estas propostas, apesar de poderem ser geradas através de uma resolução do Conselho de Segurança com fundamento no capítulo VII da Carta, têm em vista a resolução do conflito na Somália, com eventuais consequências positivas ao nível do problema da pirataria. Contudo, não pretendem ser estratégias directas contra a pirataria com base na costa da Somália. Não existirá, pois, uma necessária securitização do problema da pirataria enquanto fenómeno de criminalidade organizada.

10 Relatório do Secretário-Geral na sequência da Resolução do Conselho de Segurança 1846 (2008), Documento CSNU S/2009/590, §95.

11 Relatório do Secretário-Geral na sequência da Resolução do Conselho de Segurança 1863 (2009), Documento CSNU S/2009/210.

### 3.2. O Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e o Crime

O UNODC foi criado em 1997, pela fusão entre o Programa das Nações Unidas para o Controlo de Drogas e o Centro para a Prevenção do Crime Internacional. O seu domínio de competências abrange o combate às drogas ilícitas e ao crime internacional. A sua actividade desenvolve-se em torno de três pilares: projectos de cooperação no terreno destinados a aumentarem a capacidade dos Estados na luta contra as drogas ilícitas, o crime e o terrorismo; investigação científica em matéria de drogas e crime, para apoio a decisões políticas e operacionais; e assistência aos Estados para a vinculação e aplicação de convenções internacionais sobre a matéria, bem como de legislação interna.

No que respeita à pirataria com base na Somália, o UNODC encontra-se no terreno na tentativa de auxiliar os Estados da região a desenvolver a sua capacidade judicial como forma de combater a pirataria (UNODC, 2009). O objectivo central é, neste contexto, o desenvolvimento das infra-estruturas judiciais na África Oriental, de modo a criar condições para o julgamento justo e tratamento digno dos detidos por prática de actos de pirataria, bem como o fortalecimento de sistema jurisdicionais penais de forma sustentável.

A sua acção estende-se, por ora, ao Quénia, às Seicheles e também à Somália. As suas áreas de intervenção incluem as forças policiais (manuseamento de provas; fornecimento de veículos e de equipamento de investigação; transferência de armas para Nairobi para exame pericial de balística; construção de armazém para armas apreendidas), os magistrados (formação dos Procuradores; fornecimento de equipamento necessário para a actividade jurisdicional), os tribunais (fornecimento de equipamento informático; facilitar a comparência de testemunhas; renovação de instalações, de que é exemplo o tribunal de Shimo-la-Tewa) e centros de detenção (resolução dos problemas de sobrelotação; melhoria das condições das prisões, incluindo em Shimo-la-Tewa; construção de duas prisões, na Somália – *somaliland* e *puntland* – para onde seriam transferidos piratas).

### 3.3. A Organização Marítima Internacional

A IMO é uma organização especializada integrada no sistema das Nações Unidas e dedicada à promoção da segurança marítima. A Organização foi constituída em 1958, com o propósito de desenvolver a cooperação entre os Estados no que respeita à regulamentação e à adopção de práticas relacionadas com questões técnicas ligadas ao comércio internacional, bem como estabelecer padrões elevados de segurança marítima, eficiência da navegação e prevenção e controlo da poluição. A IMO tem igualmente competências para lidar com questões administrativas e jurídicas deste domínio.

Fruto das suas competências específicas no que respeita à segurança marítima, a IMO tem, naturalmente, participado na acção contra a pirataria. A sua intervenção tem por base três domínios de preocupação: a protecção de tripulantes, pescadores e passageiros; a manutenção do auxílio humanitário ininterrupto à Somália pelo Programa Alimentar Mundial; a preservação da integridade do Golfo de Aden.

A sua actividade tem-se desdobrado em diversas iniciativas, em especial no domínio da segurança marítima. Desde logo, em Janeiro de 2009, foi adoptado sob os auspícios da IMO o “Código de Conduta do Djibouti”, um documento de âmbito regional sobre a repressão da pirataria e do roubo no mar contra navios no Índico Ocidental e no Golfo de Aden. Este código de conduta pretende melhorar a comunicação entre Estados, aumentar a capacidade dos Estados na região de deterem e julgarem piratas, auxiliar os Estados no controlo dos seus espaços marítimos, bem como melhorar as capacidades das guardas costeiras.

A IMO tem igualmente promovido a adopção de “boas práticas” para a indústria marítima no sentido de evitar ataques por piratas. Entre outras, emitiu recomendações para tácticas evasivas no caso de ataques de pirataria e recomendações sobre a posse e uso de armas a bordo pelos tripulantes, desaconselhando esta prática bem como o recurso a serviços de segurança privados armados. A IMO tem igualmente procurado situar como ferramentas da luta contra a pirataria os recentemente criados centros de coordenação de auxílio marítimo de Mombassa e de Dar es Salaam.

### **3.4. O Grupo de Contacto sobre a Pirataria ao Largo da Costa da Somália**

Uma tentativa da comunidade internacional actuar de forma multifacetada, e que merece aqui ser referida, é a da cooperação dedicada à pirataria empreendida no quadro do Grupo de Contacto sobre a Pirataria ao Largo da Costa da Somália. O Grupo de Contacto, constituído a 4 de Janeiro de 2009, teve origem na Resolução do Conselho de Segurança 1851 que exortava os Estados a cooperarem no sentido de combaterem a agirem em conjunto contra a pirataria. Porém, e por enquanto, o Grupo de Contacto não está integrado na estrutura das Nações Unidas. O Grupo reúne os Estados e organizações internacionais envolvidos na luta contra a pirataria, bem como representantes da indústria marítima. Trata-se de um grupo de reflexão e cooperação sobre a questão da pirataria e que adopta medidas, em diversas áreas, destinadas à prevenção e repressão da pirataria com origem na Somália.

O Grupo de Contacto encontra-se dividido em quatro grupos de trabalho que se dedicam a diferentes matérias, a saber: questões militares operacionais e *capacity building* (GT1); questões jurídicas (GT2); coordenação com a indústria (GT3); e diplomacia e informação pública (GT4). O Grupo de Contacto, cuja actividade tem sido prolífica, reúne-se em plenário várias vezes por ano para debater as conclusões e propostas dos grupos de trabalho e para mandatá-los com novas actividades. Este constitui, pois, um exemplo de resposta abrangente, com um discurso que vai evoluindo no sentido da dessecuritização da resposta ao problema da pirataria com origem na Somália.

## **4. Um tribunal híbrido para a pirataria na Somália – breve abordagem**

Uma das principais preocupações em matéria de luta contra a pirataria com base na Somália tem sido a questão da punição efectiva dos autores de delitos relacionados com a pirataria. A criação de um mecanismo internacional para julgamento de actos de pirataria é

uma solução que tem vindo a ser discutida com interesse, e que se enquadra perfeitamente na estratégia multifacetada e dessecuritizada da luta contra a pirataria com base na Somália.

Neste contexto, uma justiça de proximidade será mais eficaz na luta contra o problema da pirataria. A existência de uma “rede jurisdicional regional” para o julgamento de suspeitos de pirataria é fundamental para lidar com o problema. Quênia<sup>12</sup>, Seicheles, Tanzânia e outros Estados da região, bem como a União Africana, em cooperação com outros Estados e organizações internacionais, estão a empreender um esforço significativo para enfrentar a crescente procura jurisdicional. No entanto, atendendo à magnitude do problema, mais deve ser feito, a fim de desenvolver e manter esta “rede jurisdicional regional”.

As Nações Unidas estão a empreender grandes esforços, através de iniciativas em terra, para criar um sistema institucional forte capaz de construir as capacidades necessárias para resolver o problema da pirataria. O reforço da capacidade nacional de instituições jurídicas e marítimas na Somália afigura-se vital para esse fim. Neste contexto, o Secretário-Geral exortou a comunidade internacional a fornecer assistência técnica no domínio judicial na região, incluindo a Somália. É sabido que a Somália enfrenta sérias dificuldades para julgar os suspeitos de pirataria. Actualmente, a Somália provavelmente não tem a capacidade de realizar julgamentos de suspeitos detidos por e transferidos de um navio de uma marinha estrangeira. O reforço das capacidades da Somália ao nível da competência para julgar suspeitos piratas é uma peça óbvia do puzzle que deve ser encaixada na estratégia geral de combate à pirataria. A criação de um tribunal híbrido (incluindo, portanto, elementos internacionais e internos) incorporado no sistema jurisdicional da Somália não é apenas uma contribuição importante para o julgamento de suspeitos de pirataria, mas também para a luta contra a pirataria num contexto mais amplo, uma vez que contribui para a governação eficaz na Somália, promovendo o Estado de Direito e o estabelecimento de instituições judiciais eficazes.

Foi sob este quadro de pensamento que Portugal, no CGPCS, propôs a constituição de um tribunal híbrido Somali para o julgamento de suspeitos de pirataria: a *Somali Special Chamber*. Muito sumariamente, a proposta desdobra-se nos seguintes elementos:

- i. Quanto à natureza, a *Somali Special Chamber* seria uma câmara do Supremo Tribunal de Justiça de Transição da Somália, portanto, incorporada no sistema jurisdicional da Somália. Teria a natureza de uma jurisdição penal.
- ii. No que concerne à sua base jurídica, a *Somali Special Chamber* pode ser estabelecida através de uma lei interna somali, devidamente enquadrada por um acordo de cooperação a ser celebrado entre as Nações Unidas e a República da Somália.
- iii. No que respeita aos crimes, a lei somali sobre a *Somali Special Chamber* tipificaria o crime de pirataria (uma vez que não se encontra tipificado ao nível internacion-

---

12 O sistema judicial do Quênia já se encontra em ruptura no que respeita ao julgamento e detenção de suspeitos de pirataria, levando o Ministro do Negócios Estrangeiros do Quênia a anunciar no dia 1 de Abril de 2010 de que não aceitaria receber mais suspeitos de pirataria para julgamento (Wojdowski, 2010).

- al). A definição dada pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar pode ser a base para a definição dos elementos do crime. Por outro lado, uma vez que a pirataria é um acto perpetrado no alto mar ou em qualquer outro lugar fora da jurisdição de qualquer Estado, a lei Somali deve prever crimes cometidos no seu território ou em águas sob sua jurisdição, tais como o roubo no mar.
- iv. A competência jurisdicional do tribunal híbrido deve ser estabelecido pela lei da Somália. A competência deve incluir a pirataria e outros crimes relacionados com uma conexão com a Somália. Podem ser estabelecidos como elemento de conexão a nacionalidade, o lugar de residência, o lugar dos actos preparatórios, entre outros. O financiamento, o auxílio, a cumplicidade, a tentativa, e os actos preparatórios devem estar incluídos. A *Somali Special Chamber* teria uma função complementar, competindo ao Estado de bandeira do navio da marinha que detém decidir a transferência ou não do suspeito.
  - v. A *Somali Special Chamber* seria estruturada da seguinte forma: as Câmaras (três juízes de pré-julgamento, três secções de julgamento, uma câmara de recurso); o Gabinete do Procurador; e o Gabinete de Administração (incluindo o Serviço de Defesa). O sistema de nomeação incluiria a sua indicação prévia por uma comissão independente, sendo nomeados por decisão conjunta do Secretário-Geral das Nações Unidas e do Governo Federal de Transição da Somália.
  - vi. Quanto à sua localização, caso se conclua que a Somália não dispõe neste momento das condições necessárias para acolher a *Somali Special Chamber*, o tribunal poderia ser recolocado num Estado da região, continuando integrado no sistema jurisdicional da Somália.
  - vii. A *Somali Special Chamber* teria um papel transitório, funcionando até que o sistema judicial da Somália pudesse cumprir integralmente a sua responsabilidade para o julgamento de actos que conformem o crime de pirataria. Ainda, a *Somali Special Chamber* só teria jurisdição sobre crimes cometidos após a entrada em vigor da lei que cria o tribunal somali híbrido e que criminaliza a pirataria para o efeito.
  - viii. No que respeita ao seu financiamento, o acordo a ser celebrado entre as Nações Unidas e a Somália deverá contemplar as questões relativas a despesas relativas ao funcionamento do tribunal. As fontes de financiamento poderiam ser encontradas no orçamento regular das Nações Unidas, no orçamento da Somália, no Fundo Fiduciário Constituído pelo GCPCS, bem como em contribuições voluntárias dos Estados, de organizações internacionais ou de armadores (sem atribuição específica). Note-se que a criação de um tribunal híbrido, conforme proposto, é provavelmente a solução jurisdicional mais eficiente também do ponto de vista financeiro.

A criação de um tribunal somali híbrido, de que é exemplo proposta de criação da *Somali Special Chamber*, constitui um contributo do Direito para o tratamento dessecuritizado da pirataria. Na verdade, um tribunal híbrido seria uma solução com inúmeras van-

tagens, tais como: contribuiria para o processo de capacitação necessárias na Somália; envolveria directamente os somalis e as suas instituições; permitiria o julgamento de suspeitos de pirataria no Estado onde têm a sua base; teria em conta a opinião de que a principal responsabilidade para o julgamento de piratas pertence aos Estados costeiros.

## 5. Reflexões conclusivas

Em 2008, ao recrudescimento do fenómeno da pirataria com base na Somália a comunidade internacional respondeu com um robusta resposta militar, em grande medida determinada pelo discurso securitizador que levou ao enquadramento da resposta à pirataria somali pelo Conselho de Segurança como se de uma ameaça à paz e segurança internacionais se tratasse. Dentro dessa perspectiva, a pirataria somali foi retirada da sua agenda política normal. O fenómeno não foi inicialmente acompanhado de um discurso que alertasse para a necessidade de se resolver os problemas estruturais da Somália que possibilitem uma reacção, ao nível local e regional, a esta onda de criminalidade organizada e, mais do que tudo, e para a premência da criação de condições socioeconómicas para a subsistência das populações que se dedicam à pirataria por falta de alternativas económicas lícitas.

A acção inicial contra a pirataria configura um processo de securitização bem sucedido, na medida em que discurso de securitização foi construído de forma vinculada a uma estratégia de contenção que teve, pelo menos no início, como eixo central, essencialmente o intervencionismo militar. Contudo, as relações complexas de factores que estão na raiz da pirataria com base na Somália apontam para a necessidade de uma resposta multifacetada para o problema, em que o elemento segurança é relevante, embora não dominante. O propósito último é o de recuperar a Somália enquanto Estado capaz de exercer as funções de soberania a todo o território, e de criar condições para o desenvolvimento das condições de subsistência da sua população, garantindo o seu bem-estar socioeconómico. Considera-se, deste modo, que a dessecuritização da pirataria na Somália é um passo fundamental para abrir a agenda da pirataria para outras dimensões além da securitária.

A acção das Nações Unidas contra a pirataria com base na Somália, tal como caracterizada, parece configurar uma acção com base numa estratégia não securitizada. Contudo, o movimento de dessecuritização também depende da aceitação de uma audiência relevante para ser bem sucedido. A proposta de constituição da *Somali Special Chamber* tem por base um discurso dessecuritizado. Não haverá grande dúvida que a sua concretização depende, em grande medida, da aceitação desse discurso dessecuritizador por uma audiência relevante. Ou seja, o processo de dessecuritização deve ser construído de forma intersubjectiva, uma vez que o processo só se conclui mediante a aceitação do discurso de dessecuritização pelos Estados, organizações regionais e elites políticas internacionais. Portanto, qualquer acto de discurso das Nações Unidas sobre a pirataria na Somália que aponte para soluções multifacetadas, democráticas e preocupadas com as bases estruturais do problema só pode ser considerado como discurso de

dessecuritização se for construído de forma desvinculada de uma estratégia de contenção que tenha como eixo central apenas o intervencionismo militar. A tendência do discurso das Nações Unidas – bem como a sua aceitação pelos actores relevantes – parece ir neste sentido, com repercussões práticas ao nível da acção contra a pirataria com origem na Somália.

## Referências Bibliográficas

- BATEMAN, Sam et al. – Safety and Security in the Malacca and Singapore Straits: An Agenda for Action. *Institute of Defence and Strategic Studies* [Em linha]. (2006). [Consult. 2 Mar. 2010]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=26417>>.
- BRAHIMI, Lakhdar – State Building in Crisis and Post-Conflict Countries. *7<sup>th</sup> Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government* [Em linha]. (2007). [Consult. 4 Jun. 2009]. Disponível em WWW:<URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN026305.pdf>>.
- BUZAN, Barry et al. – *Security: a New Framework for Analysis*. 1.<sup>a</sup> ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998. ISBN: 1-55587-784-2
- CALL, Charles – Beyond the ‘Failed State’: Toward Conceptual Alternatives. *European Journal of International Relations* [Em linha]. 2010, 1-14. [Consult. 2 Jun. 2010]. Disponível em WWW:<URL: <http://ejt.sagepub.com/content/early/2010/04/16/1354066109353137.full.pdf>>. ISSN 1354-0661
- FUND FOR PEACE – The Failed State Index 2009. *Failed States Index* [Em linha]. (2009). [Consult. 2 Mar. 2009]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2009>>.
- GEI-, Robin – Armed Violence in Fragile States. *International Review of the Red Cross*. ISSN 1560-7755. 91:873 (2009), 127-142.
- GIZELIS, Theodora-Ismene; KOSEK, Kristin – Why Humanitarian Interventions Succeed or Fail: The Role of Local Participation. *Cooperation and Conflict*. ISSN 0010-8367. 40:4 (2005), 363-383.
- HANSEN, Stig – Piracy in the Greater Gulf of Aden: Myths, Misconception and Remedies. *Norwegian Institute for Urban and Regional Research* [Em linha]. 29 (2009). [Consult. 24 Fev. 2010]. [www.nibr.no/uploads/publications/26b0226ad4177819779c2805e91c670d.pdf](http://www.nibr.no/uploads/publications/26b0226ad4177819779c2805e91c670d.pdf) >. ISSN 1502-9794
- HO, Joshua – Piracy Around the Horn of Africa. *Korean Journal of Defense Analysis*. ISSN 1016-3271. 21:4 (2009), 501-518.
- IMO: International Maritime Organization – Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery Against Ships – Acts Reported During January 2010. *IMO Maritime Safety Committee Document MSC.4/Circ.148 of 9 February 2010*. (2010a).
- IMO: International Maritime Organization – Reports on Acts of Piracy and Armed Rob-

- bery Against Ships – Acts Reported During February 2010. *IMO Maritime Safety Committee Document MSC.4/Circ.149 of 1 March 2010*. (2010b).
- IMO: International Maritime Organization – Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery Against Ships – Annual Report: 2009. *IMO Maritime Safety Committee Document MSC.4/Circ.152 of 29 March 2010*. (2010c).
- JEONG, Ho-Won – *Peacebuilding in Postconflict Societies: Strategy and Process*. 1.<sup>a</sup> ed. Boulder: Lynne Rienner, 2005. ISBN: 978-1-58826-311-7
- KOWALSKI, Mateus – (2005) “ONU – A Reforma para a Paz. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. ISSN 0870-3116. 46:1 (2005), 121-167.
- KOWALSKI, Mateus; OLIVEIRA, Gilberto – O Contributo do Direito para o Tratamento Dessecuritizado da Pirataria: o Caso da Somália. *Working paper* da comunicação apresentada por ocasião do 5.º Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política, 5 de Março de 2010.
- MGS: Monitoring Group on Somalia – Report of the Monitoring Group on Somalia. *United Nations Security Council Document S/2008/769 of 10 December 2008*.
- OLIVEIRA, Gilberto – Pirataria na Somália e Paz Internacional. *Cabo dos Trabalhos* [Em linha]. 3 (2009). [Consult. 2 Mar. 2010]. Disponível em WWW:<URL: [http://cabodos-trabalhos.ces.uc.pt/n3/documentos/4\\_Gilberto\\_Oliveira.pdf](http://cabodos-trabalhos.ces.uc.pt/n3/documentos/4_Gilberto_Oliveira.pdf)>.
- RENWICK, Neil; ABBOTT, Jason – Piratical Violence and Maritime Security in Southeast Asia. *Security Dialogue*. ISSN 0967-0106. 30:2 (1999), 183-196.
- UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime – *Counter Piracy Programme*. Nairobi: United Nations Office at Nairobi, 2009.
- UNSC: United Nations Security-Council – The Situation in Somalia. *United Nations Security Council Resolution S/RES/1816 of 2 June 2008*.
- UNSG: United Nations Secretary General – Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Côte d’Ivoire submitted pursuant to Security Council resolution 1514 (2003) of 13 November 2003. *United Nations Security Council Document S/2004/3 of 6 January 2004*.
- WÆVER, Ole – Securitization and Desecuritization. In *On Security*. New York: Columbia University Press, 1995. ISBN: 978-0-231-10271-1. p. 46-86
- WÆVER, Ole – Securitization: Taking Stock of a Research Program in Security Studies. *Draft based on a paper presented at 1999 BISA Roundtable* [Em linha]. (2003). [Consult. 1 Mar. 2010]. Disponível em WWW:<URL: [www.docstoc.com/docs/906178/securitization-diagram](http://www.docstoc.com/docs/906178/securitization-diagram)>.
- WOJDOWSKI, Haley – Kenya Courts no Longer Accepting Somalia Piracy Cases. *Jurist* [Em linha]. (2010). [Consult. 23 Abr. 2010]. Disponível em WWW:<URL: <http://jurist.law.pitt.edu/paperchase/2010/04/kenya-courts-no-longer-accepting.php>>.
- WRI: World Resources Institute – Piracy and Governance in the Gulf of Aden. *World Resources Institute* [Em linha]. (2009). [Consult. 2 Mar. 2010]. Disponível em WWW:<URL: <http://earthtrends.wri.org/updates/node/358>>.

## 6. O COMBATE À PIRATARIA MARÍTIMA. A PERSPECTIVA DA UE E DA NATO<sup>1</sup>

95

### *THE FIGHT AGAINST MARITIME PIRACY. EU AND NATO PERSPECTIVE*

José Lima Bacelar  
Vice-Almirante Reformado  
jcbacelar@live.com.pt

#### **Resumo**

Elabora-se uma breve análise quanto à visão e ao papel da União Europeia (UE) e da NATO no combate à pirataria marítima de modo a garantir a segurança marítima e procura-se identificar conceitos, medidas e acções que estão ao alcance destas duas organizações internacionais para, no futuro, fazer face a esta ameaça ao transporte marítimo e ao regular funcionamento da economia mundial.

#### **Palavras-Chave:**

Pirataria, União Europeia, NATO, segurança marítima

#### **Abstract**

*A brief analysis about the vision and the role of both the European Union (EU) and NATO in the fight against maritime piracy to ensure maritime security is drawn up and sought to identify concepts, measures and actions that are within the reach of these two international organisations to, in the future, take action against this threat to maritime transport and to the smooth functioning of global economy.*

#### **Keywords:**

*Piracy, European Union, NATO, maritime security*

---

1 Relato retirado da apresentação do autor, aquando do Seminário “A Pirataria Marítima na Era da Globalização” organizado pelo IESM, a 11 de Março de 2010.

A visão e o papel da União Europeia (UE) e da NATO no combate à pirataria marítima são as temáticas que me proponho analisar no âmbito do seminário dedicado a este flagelo que afecta a segurança internacional. Antes, porém, não gostaria de deixar passar a oportunidade sem mencionar sucintamente três elementos que se prendem com o enquadramento da actual problemática e que não têm directamente a ver com estas duas organizações internacionais.

O primeiro elemento terá sido, porventura, um sentimento de surpresa quando esta situação foi tornada pública ao cidadão comum pelos *media*. Apesar de tudo, a pirataria marítima não é um fenómeno recente, bem como não é exclusiva do Corno de África, aliás, como se pode constatar a partir dos vários estudos e análises sobre esta matéria.

O segundo elemento relaciona-se com o facto de os Estados não terem vertido no seu direito interno a canonização da pirataria, o que de certo modo permitiu que os actantes desta ameaça sofisticassem os seus meios e os seus modos de operação, alargando conseqüentemente a sua área de actuação.

O terceiro elemento, é o pano de fundo em que se desenvolve a pirataria marítima, ou seja, nos litorais dos Estados Falhados. Porém, não é apenas a pirataria que está associada a estes estados. Fenómenos como o tráfico de droga na Guiné-Bissau, ou o terrorismo transnacional no Afeganistão, também encontram, nos Estados Falhados, condições propícias para se desenvolverem e se propagarem às regiões contíguas, naturalmente com implicações para a segurança regional e, conseqüentemente, para a segurança internacional.

Mudando de registo e regressando ao assunto que me propus analisar, gostaria de começar por abordar as motivações que enquadraram as respostas das duas organizações, da NATO e da UE.

A UE agiu mais depressa do que a NATO, desde logo porque sentiu que tinha instrumentos superiores aos da Aliança para actuar neste caso concreto. Possui obviamente uma componente militar e operacional, mas também tem instrumentos diplomáticos, políticos e financeiros que têm possibilitado negociar a matéria dos julgamentos com o Quênia, domínio para o qual a NATO dificilmente encontraria uma solução para exercer a sua influência ou legitimidade.

Concomitantemente, realça-se a pressão de Estados-membros, como a Espanha, a Grécia e a Holanda, que foram os primeiros países a oferecerem-se para disponibilizar meios, bem como para comandar a força naval, ou de determinados Estados-membros, que não tendo tradição de poder naval, como a Estónia ou a Bulgária, tinham, no entanto, cidadãos nacionais reféns das acções decorrentes da pirataria e, como tal, demonstravam todo o interesse em defender os seus direitos.

A União Europeia, após a conferência de geração de forças e no apoio às resoluções do Conselho das Nações Unidas de 2008 (1814, 1816, 1838, 1846)<sup>2</sup>, avançou com a operação

---

2 Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1518&lang=fr>. [Consult. 12 Abr. 2010].

naval *Atalanta*, destinada de forma geral a dissuadir a pirataria marítima no Golfo de Aden e na Costa da Somália e, muito especificamente, proteger os meios navais envolvidos no programa de ajuda alimentar destinado a todas as pessoas necessitadas na Somália.

Contudo, todas as operações militares devem ter um estado final desejável, um *end state*. Quando o Estado-Maior da União Europeia analisou a operação *Atalanta*, ficou claro que a lógica da operação que estava a ser recomendada por um ano (com fim previsto para Dezembro de 2009) não estabelecia um estado final desejado, mas apenas uma data final, a qual viria posteriormente a ser renovada, por decisão do Conselho da União Europeia, em 8 de Dezembro de 2009, por mais um ano. A dificuldade e a incerteza quanto ao melhor método para intervir profundamente nas causas do fenómeno da pirataria eram, obviamente, as razões porque não se tinha definido, à partida, um estado final desejável.

Com respeito à NATO, esta organização teve uma reacção mais lenta. As causas inerentes a esta situação não podem ser dissociadas do facto da pressão dos Estados-membros não ter tido intensidade idêntica à verificada no seio da União. Com efeito, note-se que dos 28 países membros da Aliança, 23 são membros da União Europeia, os quais já se encontravam comprometidos com o planeamento e a condução da operação *Atalanta*. Deve-se salientar, igualmente, que os Estados Unidos, membro influente no seio da NATO, também dispunha de uma força naval no teatro de operações, para defender os seus interesses e, por conseguinte, não necessitava da iniciativa da NATO para colocar forças na região do Corno de África. Por último, deve ser reconhecido que a NATO não possui os demais instrumentos de poder que caracterizam a acção externa da União Europeia, em áreas de segurança que não exclusivamente a combatente.

Consequentemente, a lógica da reacção da NATO foi diferente da da UE. Ou seja, o discurso da Aliança foi orientado no sentido de não se poder alhear ou ficar indiferente a um acontecimento desta natureza, tendo inclusive presente que possui duas forças navais permanentes (*Standing NATO Response Force Maritime Group [SNMG] 1 e 2*). Neste contexto, a NATO reorientou uma força naval já constituída para actuar na área do Golfo de Aden e na Costa da Somália. Reorientou é a palavra correcta, pois quando a decisão foi tomada em 2008, a Aliança já tinha em curso um programa que previa uma visita ao extremo oriente, indo até à Austrália, acabando a SNMG 1 por se deslocar para a região, em meados da primavera de 2009, para conduzir a Operação *Allied Protector*<sup>3</sup>.

De qualquer modo a NATO fez, talvez até de uma forma mais detalhada do que a União Europeia, a sua avaliação da situação, dando a indicação de actuar com base em duas hipóteses: nas causas ou nos efeitos. Actuar nas causas seria justamente intervir em terra, apoiando os países da região a edificar uma capacidade naval regional para actuar no domínio da pirataria, ajudando desta forma a desenvolver as tarefas da governação

3 De Outubro a Dezembro de 2008 a NATO lançou a Operação *Allied Provider*. A Operação *Allied Protector* foi conduzida de Março a Agosto de 2009. A 17 de Agosto de 2009 o Conselho do Atlântico Norte aprovou a Operação *Ocean Shield*, mantendo-se esta operação actualmente em curso.

dos mesmos Estados. A decisão, como é sabido, foi no sentido de actuar nas causas e não nos efeitos.

No que concerne às dificuldades sentidas no seio das duas organizações no âmbito do combate à pirataria na Somália, importa referir que a primeira fragilidade que se identifica é a imagem de duplicação e de disputa de meios. Não obstante os documentos formais produzidos procurarem não assumir isso, a verdade dos factos vem contrariar as versões oficiais. Desde logo, no que se refere à disputa de meios, uma vez que estes são disponibilizados pelos Estados-membros, ficando os últimos perante o dilema de ter que atribuir os seus meios apenas a uma das organizações.

Quanto à duplicação, também é incontornável não assumi-la, na medida em que foram criadas duas estruturas de comando e controlo para o planeamento e a coordenação da operação, não se tendo aproveitado as sinergias estabelecidas pelos acordos de *Berlim plus* em Março de 2003.

Em termos operacionais, realça-se uma questão verificada desde os primórdios da condução das operações, refiro-me concretamente à questão das regras de empenhamento usadas pelas duas forças navais, a da Aliança e da União, que apesar da sua semelhança, eram no entanto diferentes. Tal facto não teria sido problemático se não existissem Estados-membros com meios em ambas forças navais, aspecto que, no entanto, se veio a confirmar.

Concorrente com as dificuldades supra mencionadas, existe ainda a preocupação, partilhada essencialmente pela NATO, com as operações em curso no Afeganistão. Num quadro de constrangimento económico e de orçamentos limitados, os Estados-membros quando pressionados para reforçar o seu apoio no Afeganistão, encontram-se perante as dificuldades de terem que se desmultiplicar em diversos cenários operacionais (A União Europeia mantém em curso um total de 14 operações militares e civis, enquanto que a NATO está envolvida em 6 operações militares)<sup>4</sup>. Naturalmente, o empenhamento e a manutenção de navios em operações navais de cariz expedicionário custam dinheiro e daí haver uma grande contenção na forma como os Estados-membros interpretam as suas possíveis intervenções no esforço de erradicação da pirataria no Corno de África.

Daqui resulta que praticamente só existam meios navais, não havendo uma grande vontade para se realizar uma operação de maior envergadura. Mesmo assim, existem dificuldades designadamente de vigilância marítima, tendo estas sido sentidas principalmente durante os primeiros momentos da operação, em virtude da escassez de aviões de patrulha marítima (*maritime patrol aircraft*).

Por último, no que diz respeito às dificuldades sentidas, realça-se no campo jurídico a pouca eficácia dos tribunais do Quénia, até há muito pouco tempo reflectida na longa lista de espera de detidos a aguardar julgamento.

---

4 Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=en>; [http://www.nato.int/cps/en/SID-F97C7999-4A130800/natolive/topics\\_52060.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-F97C7999-4A130800/natolive/topics_52060.htm). [Consult. 12 Abr. 2010].

Naturalmente, o combate à pirataria também tem sido um processo com aspectos positivos identificados, entre outros, destacaria a criação do *contact group on piracy*, em Nova Iorque, pelas Nações Unidas, o qual procura desenvolver uma lógica de articulação de todos os intervenientes e de todos os esforços no terreno.

Abordaria, agora, as reacções de cada uma das organizações, segundo uma perspectiva operacional e doutrinária. Com respeito à NATO, em termos operacionais, deve-se registar o esforço genuíno, pelo menos em termos de um primeiro documento, para se tentar explorar o que é que a NATO poderia fazer efectivamente que fosse complementar ao esforço da União Europeia. A título de exemplo, regista-se a decisão de contribuir com colaboração dos *Airborne Warning and Control System (AWACS)*, que estão atribuídos ao teatro de operações do Afeganistão, para apoiar, dentro da sua disponibilidade, o esforço de vigilância marítima, na área do Corno de África. Concomitantemente, a NATO também pretende apoiar os esforços da UE através de actividades na área da logística expedicionária, bem como na de articulação com outros intervenientes envolvidos.

Como é óbvio, as forças navais permanentes continuarão empenhadas na luta contra a pirataria marítima, estando decidido que as duas SNMG deverão permanecer rotativamente na área sob a capa da Operação *Ocean Shield*, ao contrário do que aconteceu no final de 2008 e no início de 2009, com o mero deslocamento de forças para o teatro de operações.

Também é importante referir os desenvolvimentos que estão a ocorrer no domínio doutrinário. A NATO, desde a operação *Active Endeavour*, tem vindo a desenvolver um esforço para aperfeiçoar toda a parte da vigilância marítima. Paralelamente, existem outros processos, que se desenvolvem num momento em que se discute e se prepara o novo conceito estratégico, mormente a avaliação da parte militar que poderá integrar, não apenas a segurança energética, mas também as implicações à segurança provocadas pelas alterações climáticas.

No caso concreto da pirataria, esta fez a NATO reconhecer a importância do papel das forças navais no futuro. Neste seguimento, encontra-se em curso uma iniciativa, não havendo no entanto ainda um projecto final, para desenvolver um conceito de operações de segurança marítima. Atente-se que, até ao momento, a NATO tinha apenas desenvolvido conceitos de operações marítimas que remontam ao período da década de oitenta.

Com um conceito de operações de segurança marítima, a NATO pretende dar o mote para que se possa intervir não apenas nas operações militares, mas também nas operações de autoridade marítima, induzindo os Estados, deste modo, a desenvolver as suas marinhas no sentido do duplo uso e preparando-as para intervir em ambas as circunstâncias. No final, este conceito designar-se-á por estratégia marítima, o qual será validado aquando da entrada em vigor do novo conceito estratégico da Aliança, previsivelmente em Novembro deste ano, na cidade de Lisboa.

A reacção da União Europeia é sempre muito marcada pelo Estado que ocupa a presidência rotativa do Conselho da União Europeia, cabendo actualmente à Espanha exercer estas funções. Neste âmbito, a ministra da defesa espanhola Carme Chacón anunciou, quer na reunião informal de Gotemburgo, quer na reunião formal em Bruxelas, algumas intenções para intervir nesta questão da pirataria. Um dos aspectos seria o comandante da força aumentar a área da operação e, conseqüentemente, alterar o dispositivo de vigilância marítima. Esta medida decorre do facto de se terem identificado actos de pirataria ocorridos para além das duzentas milhas, havendo mesmo registos de ataques concretizados às mil milhas da costa da Somália.

Um outro conceito que não ficou completamente consolidado foi o de intervir no litoral. Como é óbvio, esta é uma matéria um pouco mais polémica, tendo inclusive o próprio comandante da força alguma dificuldade em aceitar este cenário hipotético. O racional seria o de aproximar as operações navais do litoral, podendo ter alguma intervenção, designadamente na protecção das entradas dos portos, porém, a curto prazo, considero existir alguma dificuldade na concretização desta ideia.

Paralelamente, a 25 de Janeiro de 2010, o Conselho da União Europeia concordou em estabelecer uma missão militar. Portugal, de resto, tem identificado a sua possibilidade de participação para apoiar a formação das forças policiais da Somália, através da criação de um centro de instrução localizado no Uganda. O objectivo desta missão será o de contribuir para que a Somália possa dispor de forças de segurança credíveis no sentido de dar alguns passos numa maior estabilização interna.

Para terminar, gostaria de abordar as acções a serem consideradas no futuro por ambas as organizações. A primeira acção prende-se com a diplomacia pública. A NATO, com a aprovação do conceito estratégico no final deste ano, pretende fazer um grande investimento neste domínio, ou seja, virar-se para o exterior, nomeadamente para as populações europeias e norte-americanas, e projectar as questões relacionadas com a segurança, de modo a incentivar o desenvolvimento da percepção destas questões e dos aspectos que as rodeiam.

A segunda acção prende-se com o *Comprehensive Approach*, palavra obrigatória na NATO de há três anos a esta parte. Este conceito é fundamental e tem toda a aplicação neste caso concreto da pirataria, uma vez que está inerente ao conceito de todas as gestões de crise, a integração e a multidisciplinaridade dos diferentes instrumentos de poder, concretamente os militares, económicos, políticos e civis.

Contudo, o *Comprehensive Approach* tem uma outra dimensão. E essa, curiosamente, é aquela que impede que a NATO tenha este conceito consolidado internamente. Com efeito, esta aproximação abrangente também é uma aproximação abrangente dos actores intervenientes. Ou seja, o facto de não existir um desenvolvimento doutrinário mais profundo, prende-se com o estado das relações entre a NATO e a União Europeia, que passam por algumas dificuldades. São dificuldades políticas, designadamente entre países que pertencem a uma e não a outra organização, designadamente a Turquia e o Chipre, e que têm impedido esse desenvolvimento doutrinário.

Estas vulnerabilidades de articulação levam-me à terceira e à última acção a ser considerada no futuro, a partilha de informações estratégicas. Com efeito, esta matéria é um dos aspectos fundamentais, para se poder actuar na área da vigilância marítima. Na verdade, não bastam apenas os meios físicos, deve existir igualmente partilha de *intelligence*, esta crucial para o sucesso das operações. Porém, o actual estado da arte sobre este assunto, está longe do estado final desejado.

Por último, duas observações sucintas em termos de estratégia operacional e de estratégia genética segundo uma perspectiva naval. Quanto à vertente operacional, sou de opinião que se deve aprofundar o estudo do emprego de forças especiais em destacamentos de protecção de navios mercantes, de modo a mitigarem-se os constrangimentos conhecidos, em termos logísticos e jurídicos, que dificultam o emprego deste instrumento valioso.

Com respeito à estratégia genética e considerando que a NATO visualiza no novo conceito estratégico um novo papel para as operações de segurança marítima, é natural considerar uma reflexão séria sobre as futuras plataformas navais. Neste contexto, recorde a título de exemplo a Holanda que pensa investir em navios sofisticados, com capacidade para intervir em todas as partes do mundo e em todos os cenários possíveis, podendo, em última análise, actuar hoje na Somália e amanhã no Ártico, quando aí chegarem as situações de gestão de crises.

## Bibliografia

NATO – *Piracy Handbook*. Brussels: EU, 2008

União Europeia – *Estratégia Europeia em Matéria de segurança*. Bruxelas: EU, 2008

União Europeia – *Relatório sobre a Execução da estratégia Europeia de Segurança - Garantir a Segurança num Mundo em mudança*. Bruxelas: UE, 2008.



## 7. O USO DA FORÇA NO COMBATE À PIRATARIA (A DIMENSÃO JURÍDICA. ROE – REGRAS DE EMPENHAMENTO)

### *THE USE OF FORCE IN PIRACY COMBATING (THE LEGAL DIMENSION. ROE – RULES OF ENGAGEMENT)*

António Neves Correia

Capitão-de-fragata

Estado-Maior da Armada – Marinha

acorreia@presidencia.pt

#### **Resumo**

*As operações de contra-pirataria são acções militares de imposição da lei no mar e não situações de conflito armado. Assim, embora haja legitimidade para actuar no alto mar e no mar territorial da Somália, há alguns limites, essencialmente legais, ao emprego da força no combate à pirataria. Esses limites são apresentados aos militares através das regras de empenhamento. A principal dificuldade actual é resolver o que fazer com os indivíduos capturados, suspeitos de pirataria. Portugal não tem este crime tipificado na legislação penal, tal como acontece em muitos outros países, mas existem diversas soluções que se descrevem, implicando algumas delas a intervenção da comunidade internacional.*

#### **Palavras-Chave:**

Pirataria – crime - regras de empenhamento – Somália - julgamento

#### **Abstract**

*The counter-piracy operations are law enforcement military actions and not armed conflict situations. Hence, although there is legitimacy to act in the high seas and in the territorial waters of Somalia, there are several limits, mainly legal ones, concerning the use of force in piracy combating. These limits are presented to the military personnel through rules of engagement. The main actual difficulty is what to do with the captured individuals suspected of piracy. In Portugal this crime is not foreseen in the penal legislation, as well as in many other countries. However, there are a lot of solutions, as focused in the article. Some of them need the intervention of the international community.*

**Keywords:**

*Piracy – crime – rules of engagement – Somalia - trail*

*Se limpássemos o sebo a meia dúzia de piratas o problema estaria resolvido; não se percebe o cuidado dos militares; libertam-nos e ainda lhes dão combustível e água. Estes são alguns comentários que temos lido e ouvido na comunicação social e na internet, quando o tema é o combate à pirataria na zona do Corno de África<sup>1</sup>. Para muitos a Marinha devia matá-los, como já se fez no passado, quando se recorria a enforcamentos públicos e a execuções sumárias.*

Ao longo deste texto vamos explicar como é que os militares actuam, principalmente no que diz respeito ao uso da força no combate à pirataria. A expressão *uso da força* é utilizada pelos militares de uma forma abrangente, pois inclui o disparo de armas, a abordagem de navios, a detenção de pessoas, a apreensão de material, o apresamento de navios ou mesmo a autorização para entrada em determinadas áreas. Vamos verificar que realmente há um problema, que não é exclusivamente português, pois é comum à comunidade internacional: é necessário criar uma solução global para que os piratas possam ser julgados pelos seus actos.

Neste contexto, analisaremos três problemas que se deparam a um comandante de navio de guerra na área de operações:

- Tenho legitimidade para actuar no alto mar e no mar territorial da Somália?
- Que tipo de força posso usar e em que circunstâncias?
- O que fazer com os indivíduos capturados, suspeitos de pirataria?

## **1. Legitimidade para actuar no alto mar e no mar territorial da somália**

### **a. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) e o Direito Interno**

Conforme tem sido explicado em outros artigos publicados pelo autor<sup>2</sup>, os comandantes de navios de guerra têm a sua actuação enquadrada, essencialmente, pelo Direito Internacional (DI), para além da legislação nacional. Com efeito, como primeiro instrumento jurídico temos a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, também

1 Portugal esteve integrado na *Standing NATO Maritime Group 1* (SNMG1) em duas operações: com a fragata Corte-Real entre 24 de Março e 29 de Junho de 2009 na operação *Allied Protector*; e com a fragata Álvares Cabral entre 9 de Novembro de 2009 e 25 de Janeiro de 2010 na operação *Ocean Shield*. Portugal comandava na altura esta força naval.

2 CORREIA, António Neves. "Pirataria – Um Combate Difícil", Revista da Armada, n.º 432, ano XXXVIII, Julho 2009, p. 23.

CORREIA, António Neves. "Crónica de Direito – A Pirataria", Anais do Clube Militar Naval, vol. I, ano CXXXIX, Janeiro a Março 2009, pp. 129 a 134.

denominada Convenção de Montego Bay<sup>3</sup>, que nos refere que constitui *pirataria (...) todo o acto ilícito de violência ou de detenção ou todo o acto de depredação (pilhagem) cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados, e dirigidos contra (...) um navio ou uma aeronave em alto mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos* (art. 101.º - sublinhado nosso). Ainda conforme esta Convenção, o comandante de navio de guerra tem legitimidade para actuar, quando na presença de um acto de pirataria (art. 107.º) e existe mesmo um dever de todos os Estados cooperarem na repressão da pirataria (art.º 100.º).

Uma vez que a CNUDM não declara como crime os actos de pirataria<sup>4</sup> e, mesmo que o fizesse, a Convenção não seria exequível por si própria, torna-se necessário que os Estados tipifiquem o crime de pirataria na legislação penal nacional<sup>5</sup>. Uma das possibilidades facultadas pela Convenção é que seja caracterizado como crime de jurisdição universal, i.e. que seja permitido julgar estes actos num tribunal nacional, independentemente de estar envolvido, como agente ou como vítima, um cidadão do país em causa.

Analisando o caso português, o acto de pirataria não está tipificado como crime no nosso ordenamento jurídico, pelo que o suspeito de pirataria, detido, só pode ser julgado em Portugal se os actos normalmente praticados poderem ser subsumidos a outros tipos de crime do Código Penal (CP), a saber:

- Captura ou desvio navio (art. 287.º) – que se pode caracterizar como apossar ou desviar da sua rota normal, navio em curso de navegação, no qual se encontrem pessoas;
- Crime contra a segurança de transporte (art. 288.º);
- Crimes contra a vida – homicídio (art. 131.º e seguintes);
- Ofensa à integridade física (art. 143.º e seguintes);
- Crimes contra a liberdade pessoal:
  - Ameaça (art. 153.º)
  - Coacção (art. 154.º)
  - Rapto (art. 161.º)
- Crimes contra a propriedade:
  - Roubo (art. 210.º)
  - Dano (art. 212.º)

3 Ratificada por Portugal em 14 de Outubro de 1997 (DR – I Série-A 1.º suplemento, n.º 238/97).

4 Desde há muito tempo que a pirataria é considerada uma ofensa hedionda, um crime contra o direito das gentes e o pirata deve, por isso, ser perseguido por navios de todos os Estados, capturado e punido. Na pirataria o Estado captor tem primazia sobre o Estado de pavilhão do pirata e o Estado da nacionalidade.

5 A Espanha está neste momento num processo de alteração do Código Penal (CP) para atingir este objectivo. No entanto, não se espera que Espanha, ou qualquer país que tipifique o crime de pirataria com jurisdição universal, passe a receber todos os piratas detidos. Cada país vai continuar a julgar quando esteja em causa um interesse nacional.

O problema que se coloca, é que, à excepção do crime de rapto, nenhum deles é de jurisdição universal. Consequentemente só temos jurisdição se o crime se concretizar a bordo de um navio de pavilhão português, ou se um cidadão português for agente ou vítima do crime e o agente seja encontrado em Portugal<sup>6</sup>.

Podemos assim referir que um comandante tem legitimidade para actuar no alto mar, quando presencie um crime de pirataria, independentemente da nacionalidade dos indivíduos envolvidos ou do pavilhão do navio em causa. A detenção ou libertação dos piratas suspeitos passa pela identificação, na ordem jurídica nacional ou internacional, da solução correcta para cada situação.

Explanada a actuação em alto mar, passaremos a analisar a segunda parte do problema colocado: há legitimidade para actuar no mar territorial da Somália? Decorre da Convenção de Montego Bay que os actos de pirataria têm três características específicas: são necessários dois navios, um deles o navio pirata; o seu fim é privado; e só ocorre em alto mar. Nesta perspectiva, os actos similares<sup>7</sup> praticados dentro do mar territorial de um Estado são da competência das autoridades desse Estado costeiro. Importa aqui referir que o limite exterior do mar territorial é uma linha que dista 12 milhas náuticas (MN) da linha de base<sup>8</sup>; a partir das 12 MN começa o regime de alto mar. No entanto, existem duas “zonas de função”: a zona contígua das 12 às 24 MN, onde o Estado tem poderes fiscais, aduaneiros, sanitários e relacionados com a imigração ilegal e com o património arqueológico subaquático; e a zona económica exclusiva (ZEE) das 12 às 200 MN, relacionada essencialmente com os recursos naturais vivos e não vivos, e com a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos. Assim, à excepção destes poderes específicos do Estado costeiro nestas zonas, o trânsito do navio fora das 12 MN tem como grande princípio a liberdade de navegação (regime do alto mar), o que significa que combatemos a pirataria a partir das 12 MN.

No caso da Somália, com a concordância do seu *Transitional Federal Government* (TFG), foram aprovadas cinco<sup>9</sup> Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (RCSNUs) que permitem a entrada no mar territorial da Somália para reprimir actos de pirataria ou de “assalto à mão armada contra navios” até 30 de Novembro de 2010, em cooperação como TFG. Estas RCSNUs vêm acrescer ao DI a legitimidade de um navio de guerra para actuar no mar territorial da Somália (notificando este país) e para manter uma perseguição que se inicie no alto mar, não cessando após entrada do navio infractor por actos de pirataria no mar territorial. Estes instrumentos jurídicos têm a preocupação de dispor que

6 Seguimos a doutrina que refere que a concretização da expressão ser encontrado em Portugal pode ser de uma forma voluntária ou vir obrigado (extradição, ou detido e transportado).

7 Designados por assalto à mão armada contra navios (*armed robbery*), conforme definição da Organização Marítima Internacional, cujo crime do CP com tipicidade mais próxima é o roubo.

8 Linha junto à costa (de base ou recta) a partir da qual se mede a largura do mar territorial.

9 RCSNUs 1816 (2JUN), 1838 (7OUT), 1846 (2DEZ) e 1851 (16DEZ), todas de 2008, e 1897 (30NOV2009). Há outras RCSNUs sobre a Somália, mas estas são as relativas à actuação nas zonas marítimas.

estas decisões não podem ser entendidas como criando costume internacional<sup>10</sup>, que permita a entrada sem autorização para intervenção em mares territoriais de outros Estados.

### **b. A Convenção para a Supressão de Actos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima de 1988 (Convenção SUA) e o Direito Interno<sup>11</sup>**

Para além da CNUDM é muito importante chamar à colação a Convenção SUA<sup>12</sup>. Esta Convenção que teve origem no caso Aquile Lauro, em 1985, tem vindo a ser citada nas RCSNUs<sup>13</sup> relativas à pirataria como uma referência importante a considerar. O motivo desta relevância, prende-se com o facto deste instrumento jurídico internacional qualificar diversas infracções como crimes (no mar), designadamente o controlo do navio pela força, o acto de violência, a destruição, o provocar uma avaria, o homicídio; o que é importante sublinhar é que enquanto a CNUDM permite que os Estados legislem<sup>14</sup> e julguem, com esta Convenção os Estados que a ratificaram são obrigados a julgar, ou a dar a julgar ao país que tenha uma conexão com o crime em causa<sup>15</sup>. Veremos, quando se enumerarem as forma possíveis de resolver o problema, quanto esta ideia é importante como uma das possíveis soluções para julgamento dos suspeitos de pirataria.

### **c. As resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas**

Para além das duas Convenções já citadas, a legitimidade da actuação encontra fundamento nas diversas RCSNUs referidas *supra*. Esta Resoluções emitidas no âmbito do cap. VII<sup>16</sup> da Carta das Nações Unidas, referem que tipo de actuação pode ser realizada e atribui um mandato para o tipo de força que pode ser usada:

- *Use on the high seas (...) the necessary means, in conformity with international law, as reflected in the Convention, for the repression of acts of piracy (RCSNU 1838);*
- *Enter the territorial waters of Somalia for the purpose of repressing acts of piracy and armed robbery at sea, in a manner consistent with such action permitted on the high seas with respect to piracy under relevant international law (RCSNUs 1816 e 1846);*
- *Use, within the territorial waters of Somalia, in a manner consistent with action permitted on the high seas with respect to piracy under relevant international law, all necessary means to repress acts of piracy and armed robbery (RCSNUs 1816 e 1846).*

10 Numa fórmula sucinta pode ser explicado como uma prática reiterada pelos Estados, associada a uma convicção de obrigatoriedade.

11 Para o desenvolvimento desta solução sugere-se a leitura de: ALEXANDRE, Tânia. “Crónica de Direito – Contributos da Convenção para a Supressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima no combate à pirataria”, Anais do Clube Militar Naval, vol. IV, ano CXXXIX, Outubro-Dezembro 2009, pp. 693 a 704.

12 Ratificada por Portugal em 12 de Agosto de 1994 (DR – I Série-A, n.º 186/94).

13 *Urges States parties to the Convention and the SUA Convention to fully implement their relevant obligations under these Conventions and customary international law* (n.º 14 da RCSNU 1897 (2009)).

14 Estas Convenções não são *self-executing*.

15 Arts. 7.º e 8.º da Convenção SUA.

16 Acções em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e acto de agressão.

Podemos, assim, verificar que toda a nossa actuação deve ser desenvolvida em conformidade com o DI, designadamente a CNUDM e a Convenção SUA, sem nunca esquecer que os princípios que se encontram plasmados em outras convenções internacionais, designadamente o da necessidade e da proporcionalidade, podem e devem ser tidos em conta, quando um navio de guerra actua na pirataria, conforme decorre do art. 293.<sup>17</sup> da CNUDM, relativamente ao direito aplicável.

Importa ainda recordar, por ser relevante para o desenvolvimento do problema que seguidamente se desenvolverá (o uso da força), que as RCSNUs contêm as expressões que os juristas procuram quando analisam um mandato da Nações Unidas: *all necessary means* ou *all necessary measures*. Estas expressões são a indicação, por parte daquela organização internacional, de que a força a empregar contém uma ampla margem de actuação, embora sempre seguindo os princípios de DI citados anteriormente, que limitam sempre a actuação de um comandante.

#### **d. A legítima defesa**

Ainda que não existissem convenções ou RCSNU, se um comandante de um navio de guerra se deparasse com um ataque de piratas, poderia actuar sempre com recurso à figura da legítima defesa (art. 32.º do CP). Este direito natural permite que qualquer indivíduo se defenda quando está na presença de uma agressão ilícita, em execução ou iminente, contra si ou contra terceiro (a tripulação do navio atacado).

## **2. O uso da força**

Passamos agora a analisar o segundo problema de um comandante de navio de guerra na área de operações; que tipo de força posso usar e em que circunstâncias?

A missão da Marinha no Corno de África é uma operação que é considerada de *law enforcement*, i.e. de imposição da autoridade do Estado no mar. Recorda-se, neste âmbito, que a Resolução do Parlamento Europeu, de 23 de Outubro de 2008, sobre a pirataria no mar, refere no parágrafo 21., que as RCSNUs foram redigidas ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, como única forma de legitimar o recurso à força; salienta, não obstante, que em caso algum se deverão considerar os actos de pirataria, bem como os actos de luta contra a pirataria, como actos de guerra; insta o Conselho Europeu a tratar a pirataria como um crime, no quadro da legislação internacional em vigor. 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

---

17 *A corte ou tribunal que tiver jurisdição (...) deve aplicar a presente Convenção e outras normas de direito internacional que não forem incompatíveis com esta Convenção.*

rapidamente o problema, na realidade não é este o enquadramento jurídico. A pirataria e os outros actos ilícitos conexos *supra* referidos são crimes que devem ser tratados de forma análoga ao tráfico de estupefacientes no mar.

Com efeito, os militares têm de saber antecipadamente qual o nível de força que podem usar quando actuam em operações de contra-pirataria. A forma como os militares recebem instruções relativamente ao uso da força é através de regras de empenhamento (*rules of engagement - ROE*), definidas como directivas para as forças militares (incluindo indivíduos) que definem as circunstâncias, condições, grau e forma em que a força (ou outras acções susceptíveis de serem entendidas como provocatórias) pode ou não ser aplicada (MC 362/1).<sup>18</sup> Nestas permissões ou limitações ao emprego da força incluem-se instruções relacionadas com detenção, apreensão, abordagem, tiros de aviso, diversão (desvio do navio), entradas em determinadas zonas marítimas, entre outras<sup>19</sup>.

Como referido *supra*, a expressão *all necessary means* que podemos encontrar na RCSNUs permite a quem produz as *ROE*, produzir um conjunto de directivas específicas com robustez suficiente para que se consiga cumprir a missão. Julga-se importante lembrar que o mandato da Nações Unidas não contém o nível de força que se pode usar, mas é a partir dele que os órgãos da *NATO* ou da União Europeia (UE), ou o decisor político nacional produzem o perfil de *ROE* para a missão.

Seja na criação do perfil de *ROE*, seja durante a acção de um comandante de navio de guerra na área de operações, o uso da força deve ter sempre em consideração a obrigação de conformidade com o DI. Os princípios da necessidade e proporcionalidade são sempre ponderados, tendo em atenção que os meios usados terão de ser adequados aos fins, empregando o método disponível menos lesivo, mas eficaz, evitando-se excessos durante a intervenção.

Uma chamada de atenção muito importante, em termos doutrinários, mas com uma enorme aplicação prática, é que, independentemente das *ROE* em vigor, um comandante de uma unidade naval pode sempre actuar recorrendo à figura da legítima defesa, pois por um lado há sempre situações que não estão contempladas nas *ROE* e, por outro, estas nunca limitam este direito<sup>20</sup>.

O que importa nesta fase perceber é se as críticas, que referem que os piratas são libertados por limitações impostas pelas *ROE*, têm razão de ser. Obviamente que não, as *ROE* não criam direito, elas são, pelo contrário, limitadas pelo direito. Como é que poderíamos ter uma *ROE* que permitisse deter em qualquer circunstância, se depois os piratas não poderiam ser julgados? Conforme tem sido referido pelos comandantes portugueses na área de operações, as *ROE* são suficientemente robustas para o cumprimento da mis-

18 Publicação *NATO* sobre regras de empenhamento.

19 Exemplo de uma *ROE* fictícia: é permitido disparar tiros de aviso à proa de uma embarcação suspeita de pirataria de forma a fazer cumprir uma ordem de paragem.

20 Esta é a visão dos países europeus *NATO*, que difere da visão americana e canadiana, incluem a legítima defesa no perfil de *ROE*.

são, ao que acresce que não há notícia de alguma intervenção que se tenha deixado de efectuar, no combate à pirataria, por estarmos limitados no emprego da força. Para sermos completamente claros, é necessário recordar que existem diversos navios sequestrados e que a força não é empregue devido à existência de reféns a bordo. Porém, não se considera que este seja um problema de falta de ROE, mas sim de decisão política internacional.

No entanto, há que lembrar que sendo uma operação de *law enforcement*, o uso da força tem restrições que, porém, não impedem que se cumpra a missão:

- Pode-se usar a força mínima (a mínima possível, mas que pode ir até letal) nas situações em que está em perigo a vida de alguém (usamo-la quando o crime está iminente, está a acontecer ou acabou de acontecer);
- Apreende-se material e armas, de acordo com o que é permitido pelas RCSNUs<sup>21</sup>, mesmo nas situações em que não se detenham os suspeitos de pirataria;
- Detêm-se os suspeitos quando temos a solução legal que permite julgar, ou quando determinado (espera-se vir a encontrar a solução).

Portugal, quando integrou as missões *NATO* contra a pirataria, analisou e discutiu o perfil de *ROE* em vigor para a operação e, tal como os restantes países, indicou quais os seus *caveats*<sup>22</sup> para a missão. O que importa aqui referir, num documento não classificado, é que os *caveats* portugueses foram bem aceites pela *NATO*, pois, para além de não limitarem a missão, foram “de bom senso”, essencialmente relacionados com os cuidados com o emprego de força letal, quando não há ninguém com a vida em perigo. Na guerra mata-se porque temos um inimigo a combater; basta-nos evitar os danos colaterais e verificar se o objectivo militar cumpre com o Direito dos Conflitos Armados. Nas operações de carácter policial ponderamos constantemente a necessidade, adequação e razoabilidade do uso da força.

Estas limitações impostas relacionam-se, igualmente, com a protecção que devemos dar ao comandante do navio, para evitar que a sua actuação lhe possa criar problemas jurídicos no futuro. Esta preocupação, que deve estar sempre no pensamento do jurista que presta apoio à missão, está bem espelhada nesta frase, que já vimos, com agrado, escrita numa ordem de operações e que devia estar referenciada em todas: *it must be emphasized that ROE do not by themselves guarantee the lawfulness of any action; it remains the commander's responsibility in law to ensure that only the degree of force that is necessary, reasonable and proportionate in the circumstances is used.*

Por fim, em termos de uso da força, resta referir a possibilidade de embarcar *vessel*

21 ... through seizure and disposition of boats, vessels, arms and other related equipment used in the commission of piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, or for which there are reasonable grounds for suspecting such use (n.º 2 da RCSNU 1851 (2008)).

22 Limitações impostas por um país ao perfil de *ROE* atribuídas para a missão, normalmente com fundamento legal, operacional ou político-estratégico.

*protection detachments (VPDs)* a bordo dos navios do *World Food Programme (WFP)*<sup>23</sup> ou de outros navios que necessitam de uma protecção especial. Antes de ser tomada esta decisão, é necessário que Portugal celebre um acordo internacional com o Estado do pavilhão em causa<sup>24</sup>, de forma a estabelecer privilégios, imunidades e outras garantias aos militares a bordo e a afastar a responsabilidade e os possíveis pedidos de indemnização por incidentes provocados. Começa-se a discutir a ideia dos VPDs poderem ser um contributo directo dos países para a UE, na Operação Atalanta, pelo que bastaria um acordo internacional ou um *memorandum of understanding (MOU)* com esta instituição.

### 3. As diversas soluções para o problema

Tendo em atenção o presente texto, podemos referir que as dificuldades resultantes do escasso enquadramento penal desta matéria se reflectem no acto da detenção do agente do crime de pirataria. Neste sentido, tentámos explicar que a libertação dos suspeitos de pirataria não está dependente das directivas para o uso da força, mas sim da possibilidade jurídica de julgar os criminosos; resta-nos enumerar todas as soluções que conhecemos para evitar a libertação de piratas. Julga-se relevante salientar que concordamos com o que vem sendo escrito e afirmado em diversos *fora*: a solução para a pirataria não está no mar, está em terra. No entanto, enquanto essa decisão não for tomada, temos de conter, no mar, esta actividade ilícita que tanto transtorno pode provocar na economia mundial.

Responderemos assim ao terceiro problema colocado: o que fazer com os indivíduos capturados, suspeitos de pirataria?

#### a. Alterar o Código Penal de cada país, tipificando o crime de pirataria

Realmente, a solução que parece mais lógica é a de que todos os países cumprissem com a possibilidade que lhes é deixada pelo DI. Neste caso, a CNUDM, tipificando o crime de pirataria nos respectivos Códigos Penais, com jurisdição universal. Porém não aconselhamos que esta solução seja adoptada por Portugal, de uma forma quase isolada, pelas seguintes razões:

- (1) Como referido *supra*, embora o acto de pirataria não esteja tipificado como crime no nosso ordenamento jurídico, podemos recorrer a uma possível sub-sunção, dos actos praticados, a outros tipos de crime (v.g. captura ou desvio de navio);
- (2) Isto significa que temos jurisdição se o crime se concretizar a bordo de um navio de pavilhão português, ou se um cidadão português for agente ou vítima do crime; i.e não sendo crimes de jurisdição universal (excepto o rapto), não podemos julgar quando só estiverem envolvidos cidadãos não nacionais;

23 Panamá, Jordânia, Comoros, St. Vincent and Granadines e St. Kitts & Nevis.

24 As minutas de acordo já estão disponíveis. Acresce sempre a possibilidade, discutível, de embarcarem equipas de empresas militares privadas, pagas pelos próprios (fretador ou afretador).

- (3) Portanto, Portugal julga criminosos que praticam crimes com tipificação similar à da pirataria; só não julga quando só estão envolvidos cidadãos não nacionais;
- (4) Convém lembrar que o caso português está na mesma linha de actuação dos outros países; a Marinha participou em duas operações de contra-pirataria no âmbito da NATO e por algumas ocasiões libertou indivíduos suspeitos, tal como os outros o fizeram, por o quadro jurídico nacional e internacional não permitir o seu julgamento;
- (5) Nestas missões já detivemos e libertámos mais de três dezenas de piratas<sup>25</sup> que praticaram actos de pirataria ou sua tentativa; em nenhum dos casos se libertaram piratas em situações de tomada efectiva de navio, homicídio ou ofensas à integridade física graves;
- (6) Não sendo situações de prática de crimes graves, mesmo que o crime de pirataria estivesse tipificado, com jurisdição universal, a probabilidade de serem punidos em tribunal seria muito reduzida;
- (7) Para além disso, acresce o problema logístico complexo, que seria trazer os detidos para Portugal através de um determinado país, que se disponibilizasse para autorizar a passagem de um avião com estes suspeitos; complementarmente ainda teríamos o provável pedido de asilo ou de estatuto de refugiado, decorrente da situação na Somália<sup>26</sup>;
- (8) Importa igualmente acentuar que todos os países ocidentais actualmente a julgar piratas nos seus tribunais, só o fazem quando os seus navios ou os seus cidadãos foram atacados e quando associado a crimes graves<sup>27</sup>;
- (9) Refira-se, por fim, que não há notícia que os países que têm o crime de pirataria tipificado na sua legislação penal com jurisdição universal tenham intenção de passar a receber quaisquer piratas detidos na área de operações<sup>28</sup>.

Esta posição, que defendemos, em que se considera que é necessário haver a prática de crimes graves para que haja julgamento, encontra fundamento na experiência e na forma como a actuação nestas operações de contra-pirataria foi tratada em Portugal. Concretizando esta ideia, quando uns indivíduos, nos seus *skiffs*, transportam metralhadoras AK-47 (kalashnikov) com intenção de atacar navios mercantes, segundo a definição da CNUDM, também são suspeitos de pirataria. No entanto, há instruções do Quênia (país

25 Num dos casos o NRP Corte-Real evitou o ataque ao navio mercante Kition, de pavilhão das Bahamas, que pediu ajuda em VHF, tendo a embarcação pirata fugido para o navio-mãe. Ao abordar este navio, detectou-se 19 piratas (alguns eram só tripulantes) e diversas armas e material relevante que foram apreendidos. Os piratas não foram detidos.

26 *My client is very pleased being here. For the first time in his life he has access to a real toilet. For the first time in his life he is in a safe environment. He intends to send for his wife and children as soon as he is released from prison. He expects that he will be allowed to stay in the Netherlands. He loves it here...* (referido por um advogado holandês de um pirata em julgamento)

27 Espanha, EUA, França, Holanda, Alemanha.

28 Ver nota de rodapé n.º 5 *supra*.

que, como leremos *infra*, tem julgado indivíduos suspeitos) para não se entregarem piratas que não tenham sido apanhados com provas claras que estão a cometer actos de pirataria. Também em Portugal, na excelente cooperação e trabalho de equipa que existiu entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério da Defesa, o Estado-Maior General das Forças Armadas, a Marinha e o Ministério Público (Departamento Central de Investigação e Acção Penal - DCIAP), se chegou à conclusão que não devíamos deter e trazer para julgamento piratas suspeitos que não estivessem numa situação de flagrante delito e a quem não pudesse ser imposta a prisão preventiva<sup>29</sup>.

### **b. Acordo internacional com país da região para entrega e julgamento dos detidos**

Esta seria uma solução confortável para os países que enviam meios para a região. Como já verificámos, todos têm legitimidade para actuar conforme o DI; se houvesse países da região que recebessem piratas suspeitos e os julgassem nos tribunais nacionais, estaria o problema resolvido. Neste contexto, a UE (para os navios da operação Atalanta) e diversos Estados<sup>30</sup> celebraram acordos com o Quênia, com o objectivo de este país julgar os piratas que lhe forem entregues. Estes acordos têm vacilado conforme a vontade do Quênia e as exigências de novas participações financeiras. À data deste seminário, o Quênia tinha informado a UE que denunciava o Acordo entre as duas partes, em 30 de Setembro de 2010 (avisou seis meses antes como previsto). As entregas de piratas suspeitos ao Quênia passaram a ser muito difíceis e apenas consideradas caso a caso.

Têm existido negociações com diversos países<sup>31</sup>, mas só existe outro acordo entre a UE e as Seicheles, com muitas limitações, pois apenas julgam se o acto de pirataria for praticado na ZEE daquele Estado. Acresce toda a dificuldade resultante dos poucos meios judiciais (tribunais e prisões) das Seicheles.

Nunca estive em discussão Portugal celebrar um acordo internacional, individual, com qualquer país da região, uma vez que isso implicaria elevados gastos, que sempre estiveram fora de causa. Outra limitação importante sempre a ter em conta, é que deve estar fora de questão a entrega de piratas suspeitos, sem celebração de um acordo internacional, a um país que tem pena de morte para este tipo de crime, ou que mata sem julgar ou em julgamentos muitas vezes “fictícios” por falta de garantias processuais para os arquivados.

A NATO está também a tentar negociações para resolver o problema da entrega dos detidos nas operações sob o seu comando. Surpreende-nos esta situação, pois julga-se que a NATO não tem capacidade jurídica para celebrar estes acordos internacionais em nome dos Estados-Membros, utilizando o mesmo modelo da UE.

29 Quando há fortes indícios de prática de crime doloso punível com pena de prisão de máximo superior a 5 anos, ou de crime doloso de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada punível com pena de prisão de máximo superior a 3 anos (art. 202.º do Código de Processo Penal).

30 EUA, China, Canadá, Reino Unido e Dinamarca.

31 Tanzânia, Sri Lanka, Maldivas, Iémen, Ilhas Maurícias e Moçambique.

### c. Uso de *Law Enforcement Detachment* (LEDET)<sup>32</sup>

Esta é uma solução que consiste em embarcar uma equipa de polícia de um país da região, a bordo de um navio de guerra de outra nacionalidade em operação na área. A intervenção e a possível detenção são efectuadas por esta equipa, sendo o julgamento efectuado no Estado dos *LEDETs*. Dependendo do direito interno de cada país, esta cooperação implica um acordo internacional ou um *MOU* entre os dois Estados. Portugal já tem experiência neste tipo de procedimento quando coopera com Cabo Verde, através da presença de uma unidade naval. Para tal, Portugal celebrou com aquele país um acordo internacional em 2008<sup>33</sup>.

### d. Não deter e chamar um navio de um país com jurisdição universal relativa ao crime de pirataria, que esteja presente no local

Esta é uma ideia muito simples. Um navio de guerra intervém, consegue parar um acto de pirataria e retém os suspeitos da prática do crime. Um outro navio de guerra, nas proximidades, pertencente a um Estado com o crime de pirataria tipificado na sua legislação penal, com jurisdição universal, detém os piratas, que são transferidos para o seu país para julgamento.

Esta solução encontra o mesmo obstáculo supracitado: mesmo os países que têm condições para julgar os piratas só o fazem se houver um interesse nacional em causa. Como consequência deste facto, não se tem conhecimento, até ao momento, de nenhum caso destes com países fora da região. Portugal, ao participar numa operação conjunta com um navio das Seicheles, reteve um navio pirata numa situação de cooperação, tendo este sido transportado para aquele país para julgamento. É necessário ter em atenção o país em causa, pois não se deve efectuar este procedimento com um Estado que tenha pena de morte ou que tenha problemas graves de Direitos Humanos.

### e. Criação de tribunal internacional *ad hoc* ou híbrido (ideia portuguesa)

Enquanto um tribunal internacional *ad hoc*<sup>34</sup> tem sido pouco considerado pela comunidade internacional, pelos custos que implica, um tribunal híbrido (*Somali Special Chamber*), apresentada internacionalmente por Portugal, está a fazer o seu caminho e é

32 Também denominados *shipriders*; a RCSNU 1851 (2008) incentiva esta possibilidade: *Invites all States and regional organizations fighting piracy off the coast of Somalia to conclude special agreements or arrangements with countries willing to take custody of pirates in order to embark law enforcement officials ("shipriders") from the latter countries, in particular countries in the region, to facilitate the investigation and prosecution of persons detained as a result of operations conducted under this resolution for acts of piracy.*

33 Resolução da Assembleia da República n.º 52/2009, de 30 de Julho de 2009, que aprova o Tratado entre a República Portuguesa e a República de Cabo Verde no Domínio da Fiscalização Conjunta de Espaços Marítimos sob Soberania ou Jurisdição da República de Cabo Verde.

34 Recordar-se que o Tribunal Penal Internacional (TPI) não julga este tipo de crimes, pois o seu estatuto só permite julgar pessoas, relativamente a crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e, no futuro, crimes de agressão.

uma solução possível. Este tribunal, que podia ser deslocado num país vizinho, seria um tribunal da Somália, dentro do sistema de justiça do país, contando com forte envolvimento internacional (v.g. os juizes, promotores e advogados de defesa seriam, não só do país, como estrangeiros)<sup>35</sup>.

#### **f. Deter e julgar, ou dar a julgar extraditando para o país da vítima ou do pavilhão do navio atacado**

Esta é uma solução que tem sido pouco utilizada e que se julga importante colocar em execução. A ideia é que pelo menos os países *NATO* e *UE* avaliem previamente quais as situações em que podem receber por via da extradição, quando os seus nacionais forem vítimas de um crime grave (v.g. tomada efectiva do seu navio, homicídio ou ofensas à integridade física graves sobre os seus cidadãos). Evitava que os navios de guerra tivessem piratas detidos a bordo durante muito tempo e que se libertassem piratas que cometeram crimes graves.

Embora, até ao momento, tenham sido libertados muitos indivíduos suspeitos de pirataria, o que já levanta alguma celeuma na opinião pública, o que na realidade ninguém compreenderia, era que fossem libertados piratas que tivessem praticado um crime grave (v.g. homicídio).

Havendo sempre um país que tem jurisdição relativamente ao crime praticado (em razão do local ou da nacionalidade do agente), torna-se necessário antecipar esta situação, cumprindo com a Convenção SUA (pelo menos os Estados que a ratificaram) e estar preparado para receber via extradição um pirata suspeito de ter cometido um crime grave sobre um seu cidadão ou um seu navio. É necessário acautelar, prevendo as situações, e cumprir com as obrigações internacionais, de forma a evitar longos períodos com detidos a bordo<sup>36</sup>, sem condições, antes de o país informar que os aceita para julgamento.

## **4. Conclusão**

1. Um comandante de navio de guerra tem legitimidade para actuar quando presencie actos de pirataria no alto mar ou de *armed robbery* no mar territorial da Somália.
2. A intervenção do navio de guerra deve ter sempre em consideração que se está numa missão de imposição de autoridade do Estado no mar (*law enforcement*), em que o uso da força, que é definido pelas *ROE*, deve ser o menos lesivo possível, dentro dos princípios da necessidade e proporcionalidade decorrentes do DI.
3. A libertação de piratas deve ser evitada, mas para tal é necessário resolver o problema de como julgar os detidos, suspeitos de terem praticado actos de pirataria.

35 Esta solução já tinha sido apresentada pelo autor em Março de 2009, quando se referiu como exemplo a seguir, o Tribunal do Camboja, no artigo “Crónica de Direito – A Pirataria” (referenciada na nota de rodapé n.º 2 *supra*).

36 Como exemplos, o navio dinamarquês Absalon teve piratas seis semanas a bordo e libertaram-nos; o navio holandês Tromp teve piratas cerca de 9 dias a bordo, até a Alemanha aceitar que os podia julgar.

4. Relativamente às diversas soluções apresentadas considera-se:

- a. O crime de pirataria não pode ser julgado em Portugal, pois não está tipificado como tal no nosso ordenamento jurídico.
- b. Apenas temos jurisdição nacional, se os actos praticados pelos piratas puderem ser subsumidos a outro tipo de crimes (v.g. captura ou desvio de navio) e estes se concretizarem a bordo de um navio de pavilhão português, ou se um cidadão português for agente ou vítima do crime.
- c. Não se aconselha a tipificar internamente o crime de pirataria com jurisdição universal, pois os países que o fizeram não passaram a receber todos os piratas detidos; cada país vai apenas julgar quando esteja em causa um interesse nacional.
- d. Em termos internacionais, Portugal propôs uma solução (criação do tribunal híbrido - *Somali Special Chamber*) e aguarda por desenvolvimentos; por outro lado, a UE deve continuar a prosseguir a celebração de acordos com países da região para entrega dos piratas.
- e. Finalmente, seria importante que se evitassem longos períodos de detenção a bordo e que não se libertassem piratas que cometeram crimes graves; para tal, os países, cumprindo com a Convenção *SUA*, devem antecipar as situações que consideram passíveis do agente do crime ser recebido por via da extradição, quando os seus nacionais forem vítimas de um crime grave.

## 8. PARTICIPAÇÃO NA OPERAÇÃO CONTRA-PIRATARIA DA NATO NA REGIÃO DO CORNO DE ÁFRICA

### *THE PORTUGUESE FRIGATE CORTE-REAL IN THE NATO COUNTER-PIRACY OPERATION ALLIED PROTECTOR*

António Gonçalves Alexandre

Capitão-de-mar-e-guerra

Goncalves.alexandre@marinha.pt

#### **Resumo**

O fenómeno da pirataria é um tema actual e de reconhecida importância na cena internacional.

De facto, vivendo hoje em dia numa sociedade interdependente, suportada por uma economia global, tal economia não poderá funcionar se os oceanos e as linhas de comunicação marítimas não forem seguros para o comércio marítimo.

Na região do Golfo de Áden e Bacia da Somália passam cerca de 33 mil navios mercantes por ano. No Golfo de Áden, apenas, passa cerca de 12% do petróleo mundial e, em média, 70 navios mercantes por dia.

As consequências deste fenómeno são por demais evidentes. A pirataria afecta os interesses de diversos países, incluindo os Estados de bandeira dos navios sequestrados, os Estados de nacionalidade das tripulações feitas reféns, os Estados costeiros regionais, os Estados proprietários dos navios apresados, os Estados de origem e destino das cargas apreendidas e faz aumentar exponencialmente a insegurança de toda a navegação que cruza a região do Corno de África.

Esta apresentação pretende dar a conhecer e caracterizar este fenómeno, desde as suas origens no Estado falhado da Somália, que vive uma situação de intenso e permanente conflito interno há muitos anos a esta parte, até à motivação destes grupos de piratas que ali actuam, passando pelos factores que podem condicionar a sua acção e pelo seu “modus operandi”.

É dado particular relevo à participação da fragata “Corte-Real” na operação militar da NATO de combate à pirataria, designada por “Operação Allied Protector”, entre Março e Junho de 2009, na região do Corno de África, destacando-se a intensa actividade operacional e os resultados concretos da sua acção. A fragata portuguesa assumiu as funções de

Navio-almirante do Comandante do Standing Nato Maritime Group One (SNMG1), e conduziu diversas escoltas de navios de risco severo e de navios pertencentes ao Programa de Ajuda Alimentar da ONU, levou a cabo acções de interrupção de ataques de piratas em curso, disponibilizou assistência humanitária no mar e produziu importante recolha de INTEL junto à costa da Somália.

**Palavras-Chave:**

Linhas de comunicação marítimas; pirataria; Corno de África; Operação Allied Protector.

**Abstract**

*Piracy in the Horn of Africa region has become one of the most important issues for the maritime community.*

*The interdependent society we live in, supported by a global economy, cannot survive if the oceans and the maritime communication lines are not safe for the international maritime trade.*

*There are more than 33 thousand merchant ships crossing the Gulf of Aden and the Somali Basin region, annually. In fact, nearly 12 per cent of the world petroleum passes on the Gulf of Aden, from Persian Gulf to West.*

*Piracy affects a large range of interests like the ships holder States affected by piracy arrestment, the hostages States, and the States where the goods were going to be delivered. The consequences of this emergent phenomenon are very well known. Large ransoms are usually paid by the arrested ships owners. Due to several pirates attempt attacks, this region has become very unsafe for the mariners as well as for the navigation crossing the area.*

*This presentation aims to show this phenomenon. How the pirates plan their attacks, which type of ships become targets, how their organization is, what is their motivation and how their “modus operandi” is are the questions that require accurate answers.*

*The Portuguese frigate “Corte-Real” participation in the NATO military counter-piracy operation named “Allied Protector Operation”, from March to June 2009, in the Horn of Africa region, is the main goal of this presentation.*

*This ship was the Standing Nato Maritime Group One (SNMG1) Commanding officer’s Flag-ship. Several merchant ships escorts, including United Nations World Food Program ships, were conducted. Disruption of pirates attacks in progress, humanitarian assistance at sea and Intel gathering along Somali coastline were, also, some of the main tasks conducted by the Portuguese frigate.*

*Finally, some other important issues concerning legal aspects of the operation are raised.*

**Keywords:**

*Maritime communication lines; piracy, Horn of Africa; Allied Protector Operation.*

## 1. Estrutura de comando do N.R.P. “Corte-Real” para a Operação “Allied Protector”

NACIONAL:

- Comando Operacional – General CEMGFA
- Comando Administrativo – Almirante COMNAV

NATO:

- Controlo Operacional - SACEUR
- Comando Tático - Almirante COMSNMG1 (CTF 410 durante a OAP)

## 2. Missão do escalão superior para a Operação “Allied Protector”

Condução de operações contra-pirataria na região do Corno de África, incluindo as águas territoriais da Somália, com o propósito de garantir a protecção da navegação mercante de ataques de piratas e, assim, contribuir para a segurança naquela região.

## 3. Tarefas

BASELINE OPS – Operações de rotina conduzidas por meios navais dispersos em determinadas áreas de responsabilidade ao longo da área de operações. Grande prioridade era estabelecer uma *recognized maritime picture* robusta com particular atenção à identificação e seguimento de embarcações com menos de 300 toneladas de deslocamento. O objectivo consistiu em garantir a necessária diferenciação entre o que eram actividades legais (como o transporte de mercadorias ou a pesca, por exemplo) e o que eram actividades ligadas à pirataria.

FOCUSED OPS – Operações conduzidas numa área específica e por um período limitado de tempo. Destinavam-se a obter informação detalhada relacionada com navegação existente ou a conter determinada ameaça de pirataria nessa área específica. Grande vantagem consistiu na dissuasão e obtenção de *awareness* acerca de suspeitos piratas, respectivas bases e acções concretas.

ESCORT OPS – Operações conduzidas com o objectivo de garantir a segurança da navegação mercante numa determinada área pré-definida. Em concreto foram realizadas escoltas a navios de risco severo e a navios do Programa de Ajuda Alimentar da ONU.

INTEL GATHERING – Operações destinadas a conduzir recolha de informação junto à costa da Somália.

## 4. Para esta operação foram disponibilizados ao navio dois pacotes de regras de empenhamento: NACIONAIS e NATO

As regras de empenhamento NACIONAIS definiram o conceito de emprego dos *Vessel Protection Detachments* (VPD) (embarque apenas em navios de pavilhão português)

e desde que solicitado), e a política de detenção de presumíveis piratas em determinadas circunstâncias (autorizada quando em presença de ataques de presumíveis piratas a navios de pavilhão português, ou a navios cujas vítimas fossem portuguesas). Ambas as regras estavam ao nível do GEN CEMGFA.

As regras de empenhamento NATO definiram a entrada nas TTW da Somália, os termos da utilização da força mínima, a apreensão de material suspeito ou a execução de abordagens cooperativas. Deixou ao nível do Comandante o posicionamento do navio e do helicóptero orgânico, a realização de avisos (com excepção de tiros de aviso já esta regra estava ao nível do comandante da força), e, naturalmente, a legítima defesa.

## 5. Área de Operações

Golfo de Aden, onde foi criado o “*International Recommended Transit Corridor*” (IRTC), que é um corredor marítimo de 495 milhas de comprimento para utilização da navegação mercante em trânsito naquela região, e Bacia da Somália.

Tinha cerca de 1 milhão de milhas quadradas, e mais de 1500 milhas de linha de costa, ao longo da costa da Somália.

Nesta área passam cerca de 33 mil navios mercantes por ano, e perto de 80% do comércio de energia. Cruzam o IRTC, em média, 70 navios por dia.



## 6. Meios existentes na área de operações



## 7. Interacção com a navegação mercante (feita através de duas agências)

NATO SHIPPING CENTRE (NCS) – Pertencente ao MCC NWD; é o principal ponto de contacto entre os meios da NATO e os agentes da navegação mercante (navios, organizações e agências).

A principal função deste centro é suportar o *Maritime Situational Awareness* da TF 410, contribuindo com informação acerca das características da navegação mercante e respectivas vulnerabilidades face às acções de pirataria, bem como dar a conhecer o panorama dos navios em trânsito pela AOO.

MARITIME SECURITY CENTRE – HORN OF AFRICA (MSC-HOA) – É um centro de coordenação da UE para apoio da EUNAVFOR (TF 465), e foi criado com o objectivo de contribuir para a protecção da navegação mercante em trânsito no GOA e Bacia da Somália contra actos de pirataria.

O MSC-HOA *Web site* fornece todo o tipo de informação aos navios mercantes para um trânsito em segurança (nomeadamente medidas anti-pirataria a implementar), que era, aliás, aconselhada a registar-se naquele site e a disponibilizar informação relevante, designadamente as horas de entrada e saída do IRTC.

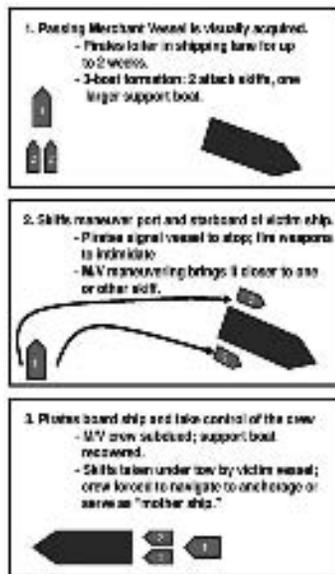
Na prática, as duas agências acabavam por partilhar entre si a informação que cada uma tinha, facultando-a, também, aos meios navais de ambas as forças tarefa (da NATO e da UE), facilitando, assim, a coordenação de meios e respectiva atribuição de tarefas.

### Fenómeno da pirataria

- BI do pirata
  - Antigos pescadores somalis
  - Idades entre os 20 e os 35 anos
  - 2ª geração mais jovem
- Pirataria é a actividade mais lucrativa na Somália:
  - 73% somalis vivem com menos de \$2 por dia
  - Metade da população recebe ajuda alimentar externa
- Pirataria Somália é aceite e está na moda:
  - Casas junto ao mar
  - Carros de luxo
  - Festas, álcool, khat
  - Estatuto de celebridade
- Tolerância dos líderes locais proporcionou a criação de santuários e benefícios para os piratas:
  - Lucros têm criado oportunidades de negócio
  - Piratas pagam preços inflacionados
  - Registo de vendas de automóveis, importações, imobiliário

## 8. Modus operandi dos piratas

- Ataques ocorrem normalmente durante o dia
- Apostam no factor surpresa e na rapidez das suas acções
- Utilizam armamento (AK-47 e RPG) para intimidar as tripulações
- Efectuam abordagens com recurso a escadas
- Navios sequestrados no Golfo de Aden são levados directamente para campos no NE Somália, antes de serem movimentados para diversos outros locais junto a terra, na costa Leste
- Ocasionalmente os navios sequestrados movimentam-se ao longo da costa (provável manobra defensiva)



## 9. Actividade operacional

Acção contra-pirataria levada a cabo em 01MAI09:

- Defesa *MV KITION* (Bahamas), sob ameaça 2 *SKIFFS*
- Perseguição *SKIFFS* em fuga para navio-mãe
- Tomada navio-mão
  - ID 19 presumíveis piratas
  - Recolhido armamento, munições, eq. comms, 2 *SKIFFS* e material suspeito

Acção contra-pirataria levada a cabo em 22JUN09:

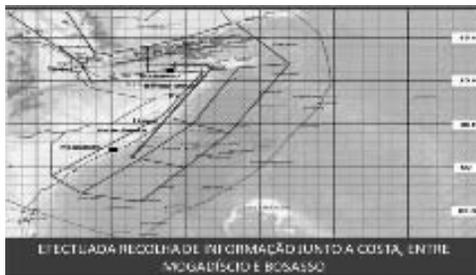
- Defesa *MV MAERSK PHOENIX* (Singapura) sob ameaça 1 *SKIFF*
- Perseguição *SKIFF*, tiros de aviso
- ID 8 presumíveis piratas

- Apreendido armamento, munições e material suspeito

Assistência humanitária levada a cabo em 13JUN09:

- *MSV VISHVAKALYAN* (Índia)
- Assistência no mar *DHOW* alvo de ataque de presumíveis piratas (apoio: médico, água, alimentos, combustível e técnico)

*Intel Gathering* conduzida entre 10 e 17JUN09:



## 10. Constrangimentos

- Dimensão da área de operações
- Coordenação forças / Meios navais
- Definição jurídica
- Logística
- Linguistas

## 11. Conclusões

O conhecimento rigoroso da *AOO* foi uma prioridade de comando, já que tudo era praticamente novo, desde as dimensões à ameaça (os presumíveis piratas) e ao seu *modus operandi*, passando pela envolvente externa (onde se incluem as difíceis condições ambientais, a existência de muitos meios navais de diferentes países, o comportamento da navegação mercante e a sua reacção face à ameaça, as dificuldades logísticas motivadas pela distância de Portugal e atitude dos países ribeirinhos existentes na *AOO*, necessariamente muito diferente se comparada com a dos países ocidentais, onde tradicionalmente o navio opera).

Numa *AOO* tão vasta e com tantos meios de diferentes países e forças tarefa, é necessária cooperação e uma rigorosa coordenação, através da correcta partilha de informação e adequada atribuição de tarefas, de modo a evitar duplicação de acções e garantir, em permanência, a eficaz cobertura das diferentes áreas de responsabilidade dos diversos navios existentes. Essa coordenação melhorou consideravelmente na 2ª fase, embora precise de se tornar mais robusta, em particular na Bacia da Somália, de modo a garantir a adequada rentabilização dos recursos existentes.

O sucesso no combate à pirataria, no mar, só poderá, porventura, ser integralmente conseguido quando estiverem reunidos diversos factores por enquanto dispersos. Desde logo a consciencialização da navegação mercante para a alteração de comportamentos, minimizando situações de risco elevado, e para a adopção de reais medidas anti-pirataria (o que tem vindo a melhorar, é certo, mas que importa que seja assumido pela totalidade da navegação mercante que cruza aquela região), mas, também, a existência de uma eficaz ligação entre todos os actores envolvidos na prossecução dos objectivos comuns (tanto no Golfo de Aden como na Bacia da Somália). É, por outro lado, fundamental rever o enquadramento legal actualmente existente.

A avaliação global da presença da Corte-Real na Operação Contra-pirataria da NATO na região do Corno de África é extremamente positiva. As acções concretas do navio que impediram que dois navios mercantes de grandes dimensões fossem sequestrados por presumíveis piratas, a escolta de diversos navios de risco severo e de navios do Programa de Ajuda Alimentar das Nações Unidas, as acções de assistência humanitária no mar a embarcações em dificuldades e a recolha de Intel junto à costa da Somália foram alguns dos principais desafios ganhos. Foi um privilégio a Corte-Real ter participado nessa Operação e, desse modo, ter podido contribuir para a segurança de uma das áreas reconhecidamente tida como das mais perigosas da actualidade.

### **Bibliografia:**

ICC IMB - *Piracy and Armed Robbery against Ships*. London: ICC IMB (2010).

NATO - *Piracy Handbook*. Brussels: NATO (2008).

UNDOC - *The Globalization of Crime – A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. Viena: UN (2010).





**Eric Grove<sup>2</sup>**

Professor Doutor

**Email:** e.grove@salford.ac.uk

Eric Grove é um dos dois Professores Doutores de História Naval no Reino Unido e é conhecido internacionalmente nas áreas de História Naval e Estratégia Marítima Contemporânea. Publicou numerosos livros e artigos nessas áreas e é, também, investigador em Armas Nucleares e Estratégia e Política Britânica de Defesa. Aparece frequentemente na televisão e na rádio como comentador sobre esses temas, assim como sobre questões mais vastas relacionadas com a segurança nacional e internacional.

*Eric Grove is one of the two Professors of Naval History in the United Kingdom and has a worldwide reputation in the fields of naval history and contemporary maritime strategy. He has published numerous books and articles in these fields and also has research interests in nuclear weapons and strategy and British defence policy. He often appears on television and radio as a commentator on these issues as well as wider matters of national and international security.*

---

1 Organizado por ordem de publicação dos artigos.

2 Retirado de: UNIVERSITY OF SALFORD – *Professor Eric Grove* [Em linha]. Manchester : Universty of Salford. [Consult. 27 Jun. 2011]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.espach.salford.ac.uk/page/Eric\\_Grove](http://www.espach.salford.ac.uk/page/Eric_Grove)



**Alexandre Daniel Cunha Reis Rodrigues**

Vice-Almirante Reformado

**Email:** reisrodrigues@netcabo.pt

Serviu na Guiné-Bissau, como Fuzileiro Especial e em Angola como comandante do patrulha Cunene. Comandou a fragata Roberto Ivens, num período de atribuição à Força Naval Permanente do Atlântico, da qual foi depois chefe do respectivo estado-maior e comandante. Foi Superintendente dos Serviços de Material da Armada, Comandante Naval, Comandante do Quartel-General da NATO em Oeiras e comandante da EUROMARFOR. Escreve sobre assuntos de defesa e é fundador e coordenador do jornal *online* “Defesa e Relações Internacionais”.

*He served in Guiné-Bissau as a marine and in Angola as commanding officer of the patrol-boat “Cunene”. He was commanding officer of the frigate “Roberto Ivens”, during that period the ship was assigned to the Standing Naval Force Atlantic. Later, he became chief of the international staff and commander of that same NATO force, as rear-admiral. Ashore, he served as the Head of Navy’s Department of Material, Operational Commander of the Portuguese Navy, Commander-in-Chief of the NATO Headquarters in Oeiras, Portugal, and Commander of the EUROMARFOR. He writes on Defence and International Relations issues and he is the founder and coordinator of the online Journal “Defesa e Relações Internacionais”.*



**Alexandra von Böhm-Amolly**

Mestre / LLM

**Email:** alecky@mail.telepac.pt

Mestre em Direito e Doutoranda em Direito Internacional Marítimo (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa), Auditora do Curso de Defesa Nacional, Graduada em *Shipping Business* e em Cultura Árabe-Islâmica, Advogada, Docente Universitária, ex-Assessora Jurídica do Estado Maior da Armada.

*LLM and candidate for a Doctor’s degree in international law of the sea (Law School of the Lisbon University), Auditor of National Defense, Graduation in Shipping Business and in Arabic-Islamic Culture, Attorney-at-Law, lecturer, former advisor of the Navy Staff.*

**Manuel Pinto de Magalhães**  
Engenheiro  
**Email:** pinto.magalhaes@portline.pt



O Eng.º Pinto de Magalhães licenciou-se em engenharia de máquinas em 1971 pela Escola Naval, tendo frequentado diversas acções de formação ao longo da sua carreira, designadamente o Programa de Alta Direcção da AESE. Embarcou em navios de superfície e em submarinos entre 1972 e 1978 e serviu no Arsenal do Alfeite (1978/1986) e nos Serviços de Marinha de Macau (1986/1990). Foi gerente, director executivo e administrador de diversas empresas ligadas ao comércio e ao transporte marítimo desde 1990, em Macau e em Portugal. É Director-geral da Portline – Transportes Marítimos Internacionais, SA, desde 1998, cargo que exerce actualmente.

*Pinto de Magalhães is an Engineer graduated in Marine Mechanical Engineering from the Portuguese Naval Academy, in 1971. Throughout his career, he attended several training courses, such as the High Management Program, from AESE Business School. From 1972 to 1978 he served aboard surface vessels and submarines and from 1978 to 1986 he served in the Arsenal do Alfeite and in the Navy Services of Macao (1986/1990). He was, since 1990, the manager, executive director and administrator of several enterprises connected to trade and maritime transport in Macao and in Portugal. He is the General Director of Portline -Transportes Marítimos Internacionais, SA, a position he has held since 1998.*

**Mateus Kowalski**

Mestre em Direito Internacional

**Email:** Mateus.kowalski@mne.pt

Mateus Kowalski é doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos na Universidade de Coimbra, Mestre em Direito Internacional e Licenciado em Direito. Autor de artigos e comunicações sobre teoria do Direito Internacional, o sistema das Nações Unidas, direitos humanos e assuntos de segurança. Professor convidado na Universidade Autónoma de Lisboa, onde é investigador na área da justiça penal internacional. Mateus Kowalski é jurista no Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal, na área do Direito Internacional.

*Mateus Kowalski is a PhD Candidate in International Politics and Conflict Resolution at the University of Coimbra, and holds a Master degree in International Law and a degree in Law. He is author of articles and presentations on theory of International Law, the UN system, human rights and security issues. He is a visiting professor at the Autonomous University of Lisbon, where he is a researcher on international criminal justice. Mateus Kowalski is a Legal Counsellor in International Law at Portugal's Ministry of Foreign Affairs.*

**Miguel de Serpa Soares**

doutor

**Email:** joao.soares@mne.pt

Miguel de Serpa Soares é desde 2008 Director do Departamento de Assuntos Jurídicos do Ministério de Negócios Estrangeiros. Representante de Portugal na VI Comissão da Assembleia-Geral das NU, COJUR (UE) e CAHDI (Conselho da Europa). Foi Conselheiro Jurídico da Representação Permanente de Portugal junto da UE, em Bruxelas, e Chefe de Gabinete do Secretário de Estado do Planeamento, Equipamento e Administração do Território, encarregue das questões marítimas e portuárias.

*Since 2008, Miguel de Serpa Soares is the Director of the Legal Department of the Foreign Affairs Ministry. Representative of Portugal in the VI Committee of the UN's General-Assembly, COJUR (EU) and CAHDI (Council of Europe). Formerly, Legal Counsellor of the Permanent Representation of Portugal with the EU, in Brussels, and Chief of Staff of the Deputy Minister for Planning, Infrastructure and Territory Administration, in charge of maritime and seaport affairs.*

**José Carlos Lima Bacelar<sup>3</sup>**

Vice-Almirante Reformado

Email: jcbacelar@live.com.pt



O Vice-almirante Lima Bacelar concluiu o curso de Marinha da Escola Naval em 1970, tendo iniciado a sua carreira como oficial imediato do NRP “Cuanza”, numa comissão em Cabo Verde. Como oficial subalterno efectuou várias comissões de embarque no Continente, em Angola e no Extremo Oriente (Timor), comandou o N.R.P. “MANDOVI” e obteve as especializações de Electrotecnia e Hidrografia. Como oficial superior foi imediato duma fragata e comandou o N.R.P. “AFONSO CERQUEIRA”. Em terra, serviu no Estado-Maior da Armada, no Estado-Maior do Comando Naval e no Quartel-General da NATO como assessor de Marinha do Representante Militar. Promovido a Capitão-de-mar-e-guerra em 1997, chefiou a Divisão de Pessoal e Organização do Estado-Maior da Armada. Após ter concluído o curso superior naval de guerra, em 2001, permaneceu no Instituto Superior Naval de Guerra, primeiro como responsável pelo ensino da área de Estratégia e depois como subdirector. Entre 2004 e 2006 exerceu as funções de Sub-chefe do Estado-Maior da Armada e posteriormente desempenhou, durante três anos, o cargo de Representante Nacional junto dos Comités Militares da NATO e da União Europeia. Ao longo da sua carreira, participou activamente em diversas conferências e seminários, tendo publicado artigos em várias publicações, com especial incidência nas áreas da Estratégia Naval, da Segurança Marítima, bem como, em assuntos relacionados com a NATO e a União Europeia. Da sua folha de serviços constam vários louvores e condecorações.

*Vice-Admiral Lima Bacelar concluded the Naval Science Course, from the Portuguese Naval Academy, in 1970, having started his career as Executive Officer aboard the Patrol Ship NRP “Cuanza” (deployment in Cape Verde). As a Junior Officer, he served aboard several ships in the European Continent, in Angola and in the Far East (Timor), he was the Commanding Officer of the Patrol Ship NRP “Mandovi” and took both the Electronics and the Hydrographic Specialization Courses. As a Senior Officer, he was the Commanding Officer of the Corvette NRP “Afonso Cerqueira”. On land, he served in the Navy Staff, in the Naval Command Staff and in the NATO Headquarters, as the Naval Staff Officer to the Portuguese Military Representative. He was promoted to Captain in 1977 and was the Head of Personnel and Organisation Division at the Naval Staff. After completing the Flag Officers Course, in 2001, he remained at the Naval War College, first as the coordinator for the Strategy studies area and, then, as Deputy-Director.*

3 Excerto retirado do sítio: *Cadernos Navais* [Em linha]. Lisboa : Edições Culturais da Marinha. [Consult. 30 Jun. 2011]. Disponível em: <URL: [http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/cadernosnavais/cadnav/Documents/Cadernos\\_32.pdf](http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/cadernosnavais/cadnav/Documents/Cadernos_32.pdf)>

*Between 2004 and 2006 he served as Deputy Vice-Chief of the Navy Staff and, later, he was the Military Representative of Portugal to the NATO and EU Committees. Throughout his career, he actively participated in several conferences and seminars, having published articles in several publications, with particular emphasis in the fields of Naval Strategy, Maritime Security, as well as on issues related to NATO and the EU. Vice-Admiral Lima Bacelar holds several military citations and decorations.*

**António de Jesus Neves Correia**

Capitão-de-fragata

**Email:** [acorreia@presidencia.pt](mailto:acorreia@presidencia.pt)



O capitão-de-fragata António José de Jesus Neves Correia nasceu em Lisboa, em 21 de Dezembro de 1966. Em 1985 iniciou a licenciatura em Ciências Militares Navais na Escola Naval, que concluiu em 1990.

Ao longo da sua carreira esteve embarcado em vários navios como Oficial de Comunicações e Imediato.

Tem ainda exercido funções de Legal Advisor no STAFF de exercícios, para além do apoio a operações reais, como a Operação Ocean Shield (contra-pirataria no mar da Somália).

Em 2006 foi o Comandante do N.R.P.

Actualmente, é o Chefe do Departamento Jurídico Operacional e Internacional no EMA.

O capitão-de-fragata Neves Correia frequentou diversos cursos NATO e nacionais, de que se destaca o Curso de Direito da Faculdade de Direito de Lisboa e o Curso Especializado em Direito dos Conflitos Armados, no Instituto Internacional de Direito Humanitário em Sanremo.

*Commander António José de Jesus Neves Correia was born in Lisbon, on December 21 1966. He joined the Portuguese Naval Academy in 1985, graduated in Naval Science and was commissioned in 1990.*

*Throughout his career, he served in several ships as Communications Officer and Executive Officer.*

*He has been Legal Advisor in several exercises and in real operations, such as the Operation Ocean Shield (counter-piracy off the coast of Somalia).*

*In 2006, he assumed the command of the Fleet Tanker "Bérrio". Currently, he is the Head of the Operational and International Legal Department in the Navy Staff.*

*He attended several NATO and national courses, such as the degree in Law, from the Lisbon Law University and the Specialized Course in International Humanitarian Law, at the International Institute of Humanitarian Law, in Sanremo.*



**António Manuel Gonçalves Alexandre**

Capitão-de-mar-e-guerra

Email: Gonçalves.alexandre@marinha.pt

O capitão-de-mar-e-guerra António Manuel Gonçalves Alexandre ingressou na Escola Naval em Outubro de 1982, tendo sido promovido ao posto de Guarda-marinha em Outubro de 1987.

Especializado em Electrotecnia, passou grande parte da sua carreira a bordo de diversas unidades navais, na sua maioria fragatas. Participou em diversos exercícios nacionais e operações internacionais, da NATO, destacando-se a “Operation Sharp Guard”, de embargo à ex-Jugoslávia, em 1996, e a “Operation Active Endeavour”, no Mediterrâneo Oriental, em 2002, ambas a bordo do NRP “Corte-Real”.

Em terra serviu no Grupo N.º2 de Escolas da Armada, no Estado-Maior-General das Forças Armadas e na Direcção do Serviço de Pessoal.

Comandou o NRP “Corte-Real” de 24 de Setembro de 2007 a 23 de Abril de 2010, tendo tomado parte em múltiplas missões de carácter nacional e internacional, destacando-se, pela sua importância, a integração, como navio almirante, no Standing Nato Maritime Group One (SNMG1) com a participação na “Operation Allied Protector” de combate à pirataria na região do Corno de África, entre Março e Junho de 2009. Em Fevereiro de 2010, participou na missão humanitária de apoio às populações da Ilha da Madeira, vítimas do forte aluvião que abateu sobre a região.

Foi promovido ao posto de capitão-de-mar-e-guerra em 31 de Dezembro de 2008.

Ao longo da sua carreira foi agraciado com diversos louvores e condecorações.

*Captain António Manuel Gonçalves Alexandre was born on the 5th March 1965.*

*In October 1982 he joined the Portuguese Naval Academy and he was graduated and commissioned ensign in 1987.*

*After finishing his electronic qualification, he served in several ships, mainly frigates, and he participated in a large range of national and international exercises as well as real world operations like the NATO Operation SHARP GUARD, in the Adriatic Sea, in relation to the former Yugoslavia, and the NATO Operation ACTIVE ENDEAVOUR, in the Mediterranean Sea.*

*Ashore he served in the ASW School as well as in the Portuguese General Staff and in the Portuguese Navy Personnel Directorate.*

*Captain António Alexandre assumed command of “Corte-Real” on the 24th of September 2007. In 2009, his ship was the Standing NATO Maritime Group One (SNMG1) commanding officer’s flag ship during the NATO counter-piracy Operation ALLIED PROTECTOR, in the Horn of Africa region.*

*In December 2008 he was promoted to captain.*

*During his career he has won several citations and decorations.*



## 1. Política Editorial

- a. **Objectivo e âmbito** – O Boletim – Ensino e Investigação é uma publicação periódica científica interdisciplinar no âmbito da segurança e defesa do Instituto de Estudos Superiores Militares que tem por objectivo entre outras matérias, dar atenção às questões da estratégia, operações e administração das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana, tanto no plano nacional como internacional. De igual forma constitui um fórum de reflexão, debate e divulgação da produção académica, científica e de investigação realizado no IESM, através da apresentação de temas e artigos de relevante qualidade, interesse e oportunidade, podendo incluir artigos de revisão, estudos de caso, conclusões de seminários ou workshops e recensões.
- b. Os temas dos artigos são seleccionados por uma Comissão Editorial e validados no seu conteúdo, por revisores convidados de entre os membros do Conselho Científico do Boletim, conducentes ao reconhecimento do Boletim como publicação de elevado valor acrescentado e especialmente destinada aos militares e à comunidade científica ligada às matérias de segurança e defesa.
- c. A política editorial do IESM segue no aplicável as recomendações do *CSE's White Paper on Promoting Integrity in Scientific Journal Publications, 2009 Update*, emitido pelo Conselho de Editores Científicos (Council of Science Editors)<sup>1</sup>.

---

1 Disponível em [http://www.councilscienceeditors.org/files/public/entire\\_whitepaper.pdf](http://www.councilscienceeditors.org/files/public/entire_whitepaper.pdf)

## 2. Normas de autor

- a. O artigo deve ser enviado para o seguinte correio electrónico: biblioteca@iesm.pt
- b. A morada da Comissão Editorial é a seguinte:  
Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM)  
Comissão Editorial do Boletim (CEB)  
A/C do Editor Chefe  
Rua de Pedrouços  
Pedrouços 1149-027
- c. O rigor e exactidão do conteúdo, assim como a opinião expressa são da exclusiva responsabilidade do autor.
- d. O autor do artigo publicado confere ao IESM, através de uma licença não exclusiva, o direito de publicação sob qualquer forma, inclusive no seu Repositório Institucional. A concessão não invalida que o autor do artigo possa proceder à sua divulgação através de outros repositórios.
- e. A submissão de um artigo deve seguir as normas que seguidamente se apresentam:
  - (1) O artigo deve ser original e não pode ter sido anteriormente publicado noutra revista.
  - (2) O artigo que inclua figura, tabela ou texto retirado de outra publicação, deve requerer a permissão do proprietário do *copyright* desse material e anexa-la ao artigo enviado, exceptuando-se desta obrigação o material que já se encontre em livre acesso. Qualquer material que não seja acompanhado dessa autorização é considerado original do autor.
  - (3) O autor deve submeter o seu documento enviando-o em formato digital com as seguintes configurações:
    - (a) Folha A4;
    - (b) Com espaço de 1,5 linhas;
    - (c) Margens de 3 cm (esquerda) e 2,5 cm (superior, inferior e direita);
    - (d) Texto justificado;
    - (e) Sem avanço por parágrafo;
    - (f) Fonte Arial, tamanho 12;
    - (g) Todas as páginas devem ser numeradas.
  - (4) O texto deve ser organizado da seguinte forma:
    - (a) Título em português e inglês. Quando o título é extenso, utilizar um título breve em cabeçalho das páginas ímpar;
    - (b) Autor: nome e sobrenome, afiliação (organização), correio electrónico, fotografia (tipo passe) e um breve resumo curricular (600 caracteres - 10 linhas) em português e inglês;
    - (c) Resumo e *abstract* em português e inglês respectivamente que não deve exceder 350 palavras cada;

- (d) Palavras-chave e *keywords* em português e inglês que não devem exceder 6 termos (simples ou compostos);
  - (e) Na apresentação do texto considerar introdução, desenvolvimento, conclusão e bibliografia e uma estrutura de parágrafos adequada e preferencialmente simples.
  - (f) O documento original deverá entre 8 e 24 páginas ou seja entre 15000 e 45000 caracteres (a partir dos 30000 caracteres, incluindo notas de rodapé, bibliografia e quadros) e um máximo de até 6 figuras/tabelas e de até 60 referências;
  - (g) Todo o material inserido no texto deve ser referenciado;
  - (h) Utilizar preferencialmente a nota de rodapé (no fim da página) em detrimento da nota final (no fim do artigo), com fonte Arial, com tamanho 10;
  - (i) A tabela deve ser assinalada no texto em numeração romana e deve apresentar um título sucinto mas informativo acima da própria tabela, em fonte Arial, com tamanho 10;
  - (j) A figura e o diagrama devem ser assinalados no texto em numeração árabe e devem apresentar uma legenda sucinta mas informativa abaixo da própria figura ou diagrama, em fonte Arial, com tamanho 10 e não deve ultrapassar a dimensão do espaço do texto (180 mm x 130 mm). A figura ou diagrama deve ser enviada separadamente num formato de ficheiro do tipo “aberto” (não proprietário) (ex: JPEG);
- (5) A citação no texto e a referências bibliográficas deve seguir a NP 405, conforme os exemplos que se apresentam:

(a) **Citação no texto**

(i) **Citação** – Forma breve de referência colocada entre parênteses no interior do texto ou anexada ao texto como nota de rodapé. Permite identificar a publicação onde foram obtidos a ideia, o excerto, etc. e indicar a sua localização exacta na fonte.

(ii) **Autor data-página**

(AUTOR, ano : página)

**Ex.:** (MOREIRA, 2008 : 18)

(iii) **Citações de obras não consultadas pelo autor.**

Segundo a norma NP405 1 de 1994, sempre que o extracto ou a obra citados não foram vistos pelo autor e a citação é feita por intermédio de outro autor, devem fazer-se anteceder as citações de **Apud** (segundo, conforme) ou **Cit. por** (citado por).

**Ex.:** Apud MOREIRA, Adriano – *A Piedade e o Estado do Mundo*, p. 18

(b) **Referências bibliográficas****Artigo impresso (NP405-1)**

AUTOR(ES) – Título. *Título da Revista*. ISSN. Volume : Número (ano), Páginas

**Ex.:** VICENTE, João Paulo Nunes – Contribuição do poder aéreo em operações de estabilização, segurança, transição e reconstrução. *Boletim : Ensino, Investigação*. ISSN 1647-9645. 8 (Maio 2010), 173-222

**Artigo electrónico (NP405-4)**

AUTOR(ES) – Título. *Título da revista* [Em linha]. Volume, Número (ano), Páginas. [Consult. Data de consulta]. Disponível em WWW:<URL:>. ISSN

**Ex.:** COSTE, Philippe – Le retour de la Tactique. *Doctrine Tactique*. [Em linha]. 18 (2009), 4-6. [Consult. 10 Fev. 2011]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/doctrine/doctrine18/version\\_fr/Doctrine18fr.pdf](http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/doctrine/doctrine18/version_fr/Doctrine18fr.pdf) >. ISSN 1959-6340

**Livro impresso (NP405-1)**

AUTOR(ES) – Título: *complemento de título*. Edição. Local de publicação: Editor, ano de publicação. ISBN

**Ex.:** CAPELA, José – *A República militar da Maganja da Costa : 1862-1898*. 2.<sup>a</sup> ed. Porto : Afrontamento, 1992. ISBN 972-36-0203-2

**Parte ou volume de livro impresso (NP405-1)**

AUTOR(ES) – Título da parte ou do volume: *complemento de título*. In *Título do livro*. Local de publicação: Editor, Ano de publicação. ISBN. Localização no livro

**Ex:** FERREIRA, Fernando Tavares – Trabalhar com camadas. In *Photoshop CS2: curso completo*. Lisboa : FCA - Editora de Informática, 1996. ISBN 972-722-536-5. p. 151-201

**Livro electrónico (NP405-4)**

AUTOR(ES) – Título [Em linha]. Edição. Local de edição : Editor, ano de edição. [Consult. Data de consulta]. Disponível em WWW:<URL:>. ISBN

**Ex.:** ASHWIN, Paul – *Changing Higher Education: The Development of Learning and Teaching* [Em linha]. 2nd ed. London: Taylor & Francis, 2005. [Consult. 9 Fev. 2011]. Disponível em WWW:<URL:<http://lib.myilibrary.com?ID=24441>>. ISBN 0-203-47929-7

**Portal/página Web (Recurso electrónico - NP405-4)**

Título [Em linha]. Local de publicação : Editor. [Consult. data]. Disponível em WWW:<URL:>

**Ex.:** *IESM : Instituto de Estudos Superiores Militares* [Em linha]. Lisboa : IESM. [Consult. 9 Fev. 2011]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.iesm.mdn.gov.pt/>>

**Filme ou documentário vídeo (NP405-2)**

*Título* [Registo vídeo]. Realização de. a ed. Edição. Local de publicação : Editor, Ano de publicação. Designação específica e extensão do material

**Ex.:**

*Cartas de Iwo Jima* [Registo vídeo]. Realização de Clint Eastwood. EUA: Amblin Entertainment, 2006. 1 DVD vídeo (141 min.)

**CD-ROM e DVD-ROM (NP405-4)**

AUTOR(ES) – *Título* [Recurso electrónico]. Edição. Local de publicação : Editor, Ano de publicação. Designação específica e extensão do material

**Ex.:**

Centro Nacional de Cultura – *Cidades históricas de Portugal* [Recurso electrónico]. Lisboa : CNC, 1996. 1 CD-ROM

**Documentos legais (NP405-1)**

TIPO DE DIPLOMA n.º / ano. “D. R. Série “ n.º (ano-mês-dia) página

**Ex.:**

DECRETO-LEI n.º 48/1986. “D. R. Série I” n.º 60 (86-03-13) 608-609

**3. Processo de arbitragem**

- a. O processo de revisão dos artigos é “*single-blind*”, ou seja, o autor desconhece a identidade do(s) revisor(es).
- b. O revisor é convidado pelo Editor-Chefe, devendo nessa função considerar os seguintes aspectos:
  - (1) Confidencialidade: O material em apreciação não deve ser partilhado ou discutido;
  - (2) Crítica Construtiva: O comentário do revisor deve reconhecer os aspectos positivos e identificar os negativos de forma construtiva;
  - (3) Competência: O revisor que verifique que a sua especialização é limitada, tem a responsabilidade de alertar o Editor-Chefe desse facto;
  - (4) Imparcialidade: Os comentários e conclusões devem ser elaborados de forma objectiva e imparcial sobre os factos, excluindo considerações pessoais ou profissionais.
  - (5) Integridade: O revisor não deve obter vantagem científica, financeira, pessoal ou outra por estar a desempenhar esta função ou por ter acesso ao material em apreciação.
  - (6) Conflito de interesses: Na selecção do revisor deverá ser acautelado um eventual conflito de interesses.
  - (7) Prazo: O revisor deverá cumprir o prazo acordado.

- c. A publicação do artigo original enviado está condicionada pela avaliação por parte de um a dois revisores, a ser enviada ao Editor-Chefe por *email* ou carta. Decorrente dessa avaliação o artigo pode ser:
  - (1) Aceite sem alteração;
  - (2) Aceite após serem introduzidas as alterações propostas pelo revisor;
  - (3) Recusado.
- d. As alterações propostas pelo revisor, são encaminhadas através do Editor-Chefe ao autor, que deverá enviar via correio electrónico ao Editor-Chefe, no prazo de 5 dias úteis, a versão revista do artigo com as alterações inseridas destacadas a vermelho.

## 1. Editorial Policy

- a. **Aim and Scope** – The Journal – Education and Research is an interdisciplinary, scientific journal about security and defence of Portuguese Joint Command and Staff College whose goal, among others, is to focus on matters such as strategy, operations and administration of Armed Forces and National Republican Guard, both nationally and internationally. It also constitutes a forum of reflexion, debate and dissemination of academic, scientific and investigation output, carried out at IESM, through presentation of subjects and articles of relevant quality, interest and timeliness, it may, also, include review articles, case studies, seminar conclusions or workshops and recensions.
- b. Articles' subjects are selected by an Editorial Board and validated on its content, by guest reviewers among Scientific Council members of the Journal, leading to the recognition of the Journal as a high value-added publication and, particularly intended for military and scientific community connected to security and defence matters.
- c. IESM Editorial Policy follows the recommendations of CSE'S White Paper on Promoting Integrity in Scientific Journal Publications, 2009 Update, issued by the Council of Science Editors<sup>2</sup>.

## 2. Author Guidelines

- a. The article should be sent to the following email address: [biblioteca@iesm.pt](mailto:biblioteca@iesm.pt)
- b. The Editorial Board address is:  
 Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM)  
 Journal Editorial Board (JEB)

---

<sup>2</sup> Available at [http://www.councilscienceeditors.org/files/public/entire\\_whitepaper.pdf](http://www.councilscienceeditors.org/files/public/entire_whitepaper.pdf)

C/O Editor-in-Chief  
Rua de Pedrouços  
1149-027 Lisboa  
Portugal

141

- c. Content rigor and accuracy, as well as the opinion expressed are author's sole responsibility.
- d. The author of the published article, through a non-exclusive license, gives IESM the right of publication under any form, including in its Institutional Repository. The grant does not invalidate the article's author to retain the right to disseminate it through other repositories.
- e. The submission of an article must follow the following rules:
  - (1) The article must be original and must not have been previously published in other journal.
  - (2) The article that includes a figure, table or text taken from other publication, must request permission to use it to the copyright owner and attach it to the article, except for material that already is in open access. Material sent without that authorization will be considered as an original of the author.
  - (3) The author must submit his manuscript by sending it in digital format with the following settings:
    - (a) A4 sheet;
    - (b) With 1,5 line spacing;
    - (c) 3 cm margins (left) and 2,5 cm (top, bottom and right)
    - (d) Justified;
    - (e) Paragraphs with no indents;
    - (f) Arial Font, size 12;
    - (g) All pages must be numbered.
  - (4) The text must be organized as follows:
    - (a) Title in Portuguese and English. When the title is long, use a short title in the header of odd pages;
    - (b) Author: name and surname, affiliation (organization), electronic mail, photo (pass type) and a brief curriculum abstract (600 characters – 10 lines) in Portuguese and English;
    - (c) Abstract in Portuguese and in English, respectively, that should not exceed 350 words each;
    - (d) Keywords in Portuguese and English that should not exceed 6 terms (simple or compound);
    - (e) In text presentation consider introduction, body, conclusion, references and a structure of paragraphs adequate and, preferably, simple.
    - (f) The original document must have between 8 to 24 pages, i.e., between 15000 to 45000 characters (from 30000 characters, including footnotes,

references and frameworks) and a 6 figures/tables maximum and 60 references;

- (g) All material inserted must be referred to in the text;
  - (h) Preferably, use the footnote (in the end of the page) rather than endnote (in the end of the article), with Arial font, size 10;
  - (i) The table must be signed in the text in roman numbers and must present a brief title, but with information, above the table, Arial font, size 10;
  - (j) The figure and the diagram must be signed in the text with Arabic numbers and must present a brief but informative caption below the figure or diagram, Arial font, size 10 and must not surpass the text space dimension (180mm x 130mm). The figure or diagram must be sent separately in an "open" type file format (non proprietary) (e.g.: JPEG);
- (5) Text citation and bibliographic references must follow the portuguese standard NP405, as examples bellowed:

(a) **Text Citation**

**(i) Citation** – Brief form of reference placed in parentheses inside the text or as a footnote appended to the text. That allows identifying the publication where the idea, the excerpt, etc. were obtained and indicate in the source its exact location.

**(ii) Author-date-page**

(AUTHOR, year: page)

E.g.: (SMITH, 2008: 18)

**(iii) Citations of works not consulted by the author.**

In accordance with the norm NP405-1 of 1994, whenever the cited extract or work have not been seen by the author and the citation is made by other author, citations must precede of **Apud** (according to, as) or **Cit. by** (cited by).

E.g.: Apud MOREIRA, Adriano – A Piedade e o Estado do Mundo, p. 18

**b) References**

**Printed paper (Portuguese standard NP405-1)**

AUTHOR(S) – Title. *Journal Title*. ISSN. Volume: Number (year), Pages

**E.g.:** VICENTE, João Paulo Nunes – Contribuição do poder aéreo em operações de estabilização, segurança, transição e reconstrução. *Boletim : Ensino, Investigação*. ISSN 1647-9645. 8 (Maio 2010), 173-222

**Web article (Portuguese standard NP405-4)**

AUTHOR(S) – Title. *Journal Title* [Online]. Volume, Number (year), Pages. [Accessed date]. Available at: WWW:<URL:>. ISSN

**E.g.:** COSTE, Philippe – Le retour de la Tactique. *Doctrine Tactique*. [online]. 18 (2009), 4-6. [Accessed 10 FEV. 2011]. Available at WWW: <URL: [http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/doctrine/doctrine18/version\\_fr/Doctrine18fr.pdf](http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/doctrine/doctrine18/version_fr/Doctrine18fr.pdf)>. ISSN 1959-6340

#### **Printed book (Portuguese standard NP405-1)**

AUTHOR(S) – *Title : subtitle*. Edition. Place of publication: Publisher, year of publication. ISBN

**E.g.:** CAPELA, José – *A República militar da Maganja da Costa : 1862-1898*. 2.<sup>a</sup> ed. Porto : Afrontamento, 1992. ISBN 972-36-0203-2

#### **Chapter or volume of a printed book (Portuguese standard NP405-1)**

AUTHOR(S) – Title of the book chapter or volume: Subtitle. In *Book title*. Place of publication: Publisher, Year of publication. ISBN. First and last page numbers.

**E.g.:** FERREIRA, Fernando Tavares – *Trabalhar com camadas*. In *Photoshop CS2: curso completo*. Lisboa : FCA – Editora de Informática, 1996. ISBN 972-722-536-5. p. 151-201

#### **E-book (Portuguese standard NP405-4)**

AUTHOR(S) – *Title* [online]. Edition. Place of publication: Publisher, year of publication. [Accessed date]. Available at WWW:<URL:>. ISBN

**E.g.:** ASHWIN, Paul – *Changing Higher Education: The Development of Learning and Teaching* [Online]. 2nd ed. London: Taylor & Francis, 2005. [Accessed 9 Feb. 2011]. Available at WWW:<URL:<http://lib.mylibrary.com?ID=24441>>. ISBN 0-203-47929-7

#### **Portal / Web page (Electronic resource - Portuguese standard NP 405-4)**

*Title* [Online]. Place of publication : Publisher. [Accessed date]. Available at WWW:URL:

**E.g.:** IESM : *Instituto de Estudos Superiores Militares* [Online]. Lisboa : IESM. [Accessed 9 Feb. 2011]. Available at WWW:<URL: <http://www.iesm.mdn.gov.pt/>>

#### **Video documentary or film (portuguese standard NP405-2)**

*Title* [type of medium]. Director. Edition. Place of publication: Editor, Year of release. Specific designation and material extent.

**E.g.:** *Cartas de Iwo Jima* [Video Recording]. Direct by Clint Eastwood. USA: Amblin Entertainment, 2006. 1 DVD video (141 min.)

#### **CD-ROM and DVD-ROM (Portuguese standard NP405-4)**

AUTHOR(S) – *Title* [Electronic resource]. Edition. Place of publication : Publisher, Year of release. Specific designation and material extent.

**E.g.:** Centro Nacional de Cultura – *Cidades históricas de Portugal* [Electronic resource].  
Lisboa : CNC, 1996. 1 CD-ROM

**Legal documents (Portuguese standard NP405-1)**

DIPLOMA TYPE no. / year “D.R. Série” no. (year-month-day) page

**E.g.:**

Decree-Law no. 48/1986. “D.R. Série I”, no. 60 (86-03-13) 608-609

### 3. Reviewer’s Instructions

- a. Papers undergo a “single-blind” process, i.e., reviewer(s)’s identity remains unknown to the author(s).
- b. The reviewer is invited by the Editor-in-Chief, and should consider the following aspects:
  - (1) Confidentiality: The material under review should not be shared or discussed;
  - (2) Constructive Criticism: Reviewer comments should acknowledge the positive aspects and identify negatives in a constructive manner;
  - (3) Competence: Reviewer who realizes that his expertise is limited, has the responsibility to alert the Editor-in-Chief about that fact;
  - (4) Impartiality: Comments and conclusions should be made in a subjective and impartial way about the facts, without personal or professional considerations;
  - (5) Integrity: Reviewer should not take scientific, financial, personal or other advantage by being in this role or to have access to the material under review.
  - (6) Conflict of interest: in the reviewer selection, a possible conflict of interest should be safeguarded.
  - (7) Deadline: The reviewer should meet the deadline.
- c. The sent original paper to be published is conditioned by an assessment by one to two reviewers, to be sent by email or letter to the Editor-in-Chief. Due to this assessment, the paper may be:
  - (1) Accepted without amendment;
  - (2) Accepted after being introduced the amendments proposed by the reviewer;
  - (3) Rejected;
- d. Amendments proposed by the reviewer are routed through the Editor-in-Chief to the author, which should send the paper reviewed version with the amendments highlighted in red, via electronic mail to the Editor-in-Chief, within 5 working days.





## Nota de Abertura

1. Traditional Sea Power Thinking and Modern Piracy  
Professor Doutor Eric Grove
2. A Pirataria Marítima e as suas Implicações Multidimensionais  
Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues
3. O Direito Internacional Marítimo e o Direito Nacional no Combate à Pirataria. Potencialidades e Limitações  
Mestre Alexandra Von Böhm-Amolly
4. A Pirataria Marítima na Era da Globalização  
– A Dimensão Económica no Transporte Marítimo  
Eng.º Manuel Pinto Magalhães
5. A Acção das Nações Unidas Contra a Pirataria com Origem na Somália  
Mestre Mateus Kowalski; Dr. Miguel Serpa Soares
6. O Combate à Pirataria Marítima. A Perspectiva da UE e da NATO  
Vice-Almirante José Lima Bacelar
7. O Uso da Força no Combate à Pirataria  
(A Dimensão Jurídica. Roe – Regras De Empenhamento)  
Capitão-de-fragata António Neves Correia
8. Participação na Operação Contra-Pirataria da NATO  
na Região do Corno de África  
Capitão-de-mar-e-guerra António Gonçalves Alexandre

