



Universidades Lusíada

Mendes, Joaquim José dos Santos, 1972-

Segurança e defesa do mar português

<http://hdl.handle.net/11067/1869>

Metadados

Data de Publicação	2016-02-01
Resumo	O mar sempre foi para Portugal um elemento estratégico de primeira linha. A partir de 1974, com a implantação da democracia e o desejo de adesão à CEE, o mar foi esquecido, ou, pelo menos, terá sido abandonado. Apesar disso, na última década foram dados sinais encorajadores de que Portugal quer voltar ao mar. Por exemplo, foi produzido um número considerável de textos estratégicos sobre a atuação e importância do mar. No entanto, relativamente a matérias de segurança e defesa não têm aparecido ...
Palavras Chave	Estratégia naval - Portugal, Segurança nacional - Portugal, Portugal - Defesas, Portugal - Aspectos estratégicos
Tipo	masterThesis
Revisão de Pares	Não
Coleções	[ULL-FCHS] Dissertações

Esta página foi gerada automaticamente em 2025-05-17T10:10:37Z com informação proveniente do Repositório



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Mestrado em Relações Internacionais

Segurança e defesa do mar português

Realizado por:

Joaquim José dos Santos Mendes

Orientado por:

Prof. Doutor Luís Eduardo Marquês Saraiva

Constituição do Júri:

Presidente:	Prof. Doutor Carlos César Lima da Silva Motta
Orientador:	Prof. Doutor Luís Eduardo Marquês Saraiva
Arguente:	Prof. Doutor José Francisco Lynce Zagallo Pavia
Vogal:	Prof. Doutor C.M.G. Carlos Miguel Reis Silva de Oliveira e Lemos

Dissertação aprovada em: 27 de Janeiro de 2016

Lisboa
2015



U N I V E R S I D A D E L U S Í A D A D E L I S B O A

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Mestrado em Relações Internacionais

Segurança e defesa do mar português

Joaquim José dos Santos Mendes

Lisboa

Junho 2015



U N I V E R S I D A D E L U S Í A D A D E L I S B O A

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Mestrado em Relações Internacionais

Segurança e defesa do mar português

Joaquim José dos Santos Mendes

Lisboa

Junho 2015

Joaquim José dos Santos Mendes

Segurança e defesa do mar português

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada de Lisboa para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Doutor Luís Eduardo Marquês Saraiva

Lisboa

Junho 2015

Ficha Técnica

Autor Joaquim José dos Santos Mendes
Orientador Prof. Doutor Luís Eduardo Marquês Saraiva
Título Segurança e defesa do mar português
Local Lisboa
Ano 2015

Mediateca da Universidade Lusíada de Lisboa - Catalogação na Publicação

MENDES, Joaquim José dos Santos, 1972-

Segurança e defesa do mar português / Joaquim José dos Santos Mendes ; orientado por Luís Eduardo Marquês Saraiva. - Lisboa : [s.n.], 2014. - Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada de Lisboa.

I - SARAIVA, Luís Eduardo Marquês, 1956-

LCSH

1. Estratégia naval - Portugal
2. Segurança nacional - Portugal
3. Portugal - Defesas
4. Portugal - Aspectos estratégicos
5. Universidade Lusíada de Lisboa. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Teses
6. Teses - Portugal - Lisboa

1. Naval strategy - Portugal
2. National security - Portugal
3. Portugal - Defenses
4. Portugal - Strategic aspects
5. Universidade Lusíada de Lisboa. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Dissertations
6. Dissertations, Academic - Portugal - Lisbon

LCC

1. V163.M46 2014

AGRADECIMENTOS

Nada do que fazemos e produzimos ao longo da vida é exclusivamente nosso e fruto apenas do nosso trabalho. Este trabalho de dissertação, conclusão do mestrado iniciado há dois anos atrás, não é diferente. Não é fácil conciliar a vida pessoal, a vida profissional e os estudos. Há alturas em que a vontade de desistir é apelativa. Por isso, importa agradecer a um corpo docente extraordinário que durante o primeiro ano soube incentivar, aconselhar e transmitir conhecimentos de forma exemplar. Agradeço também ao Sr. Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues, pelos precisos esclarecimentos que facultou para o desenvolvimento desta investigação, e à Dra. Maria Ana Martins pela forma esclarecedora como expôs a matéria relativa à Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC). Agradeço de forma especial ao meu orientador, Professor Doutor Luís Eduardo Marquês Saraiva, pela forma como me acompanhou neste último ano. Os seus conselhos, ensinamentos, correções, disponibilidade e essencialmente paciência, foram essenciais para chegar até aqui. Por último, quero agradecer à minha esposa, Cristina, a paciência e o incentivo e à minha filha, Maria Ana, pelo tempo que retirei ao ambiente familiar.

Muito obrigado a todos.

“Eu entendo o seguinte: A terra que não se pisa, e a água que não se navega, deixa de ser nossa. É preciso defender o território e o mar.” (Adriano Moreira, 2013)

RESUMO

O mar sempre foi para Portugal um elemento estratégico de primeira linha. A partir de 1974, com a implantação da democracia e o desejo de adesão à CEE, o mar foi esquecido, ou, pelo menos, terá sido abandonado. Apesar disso, na última década foram dados sinais encorajadores de que Portugal quer voltar ao mar.

Por exemplo, foi produzido um número considerável de textos estratégicos sobre a atuação e importância do mar. No entanto, relativamente a matérias de segurança e defesa não têm aparecido documentos públicos que mostrem a existência de estratégias específicas ou a utilidade de ter estes instrumentos, para além do Conceito estratégico de Defesa Nacional. Será possível a Portugal, com os atuais meios e políticas para este sector, assegurar estrategicamente a defesa e segurança do seu espaço marítimo?

Qual as vias para Portugal se afirmar mais capazmente no desenvolvimento das suas necessidades de política externa, melhorando e adquirindo capacidades que permitam alcançar os seus objetivos estratégicos, nomeadamente junto das instituições de que faz parte?

Da realização deste trabalho, foi concluído que para Portugal urge criar uma estratégia de segurança marítima, que depois possa ser efetivada para defesa e proteção do seu interesse nacional nos mares.

Palavras-chave – Portugal, Mar, Estratégia marítima, Segurança marítima

ABSTRACT

For Portugal the sea has always been a crucial strategic element. Since the year of 1974, with the implantation of a democratic regime and the expressed desire to join the EEC, it seems that the sea was somehow forgotten, at least at the strategically level. Nevertheless, during the last decade signs were shown that Portugal wants to return to the sea.

A considerable amount of texts concerning the strategic role and importance of the sea were produced. However, in what concerns the security and defense, so far public strategy documentation hasn't been produced apart from the publication in 2013 of the Portuguese Strategic Concept for National Defense demonstrating the existence of a specific strategy or the benefits on having such instruments. Is it possible for Portugal, under the current difficult situation in what concerns resources and policies for this sector, to strategically ensure the protection and security of it's maritime space?

In another perspective is it then possible that Portugal becomes more capable in the development of its foreign policy, improving and gaining capabilities that allow the country to achieve it's strategic objectives within the institutions where it belongs?

From the analysis that composes this dissertation, it can be concluded that is urgent for Portugal to create a strategy for maritime security, which is effective in the defense and protection of the permanent national interests at the seas.

Keywords – Portugal, Sea, Maritime strategy, Maritime security

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Proposta de Extensão da Plataforma Continental Portuguesa.....	30
Figura 2 – Recursos fundo do mar.....	31
Figura 3 – A SRR (<i>Search Rescue Region</i>) SAR atribuída a Portugal.....	33
Figura 4 – Campanhas ROV realizadas no âmbito PEPC.....	36
Figura 5 – Autoridade Marítima Nacional.....	53
Figura 6 – Meios Marinha de Guerra portuguesa.....	58
Figura 7 – Operações Marinha de Guerra portuguesa.....	59

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

- AMN – Autoridade Marítima Nacional;
- CEE – Comunidade Económica Europeia;
- CEO – Comissão Estratégica dos Oceanos;
- CEDN – Conceito Estratégico de Defesa Nacional;
- CLPC – Comissão de Limites da Plataforma Continental;
- CPLP – Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa;
- CNUDM – Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar;
- EMAM – Estrutura de Missão para os assuntos do Mar;
- EMEPC – Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental;
- ENM – Estratégia Nacional para o Mar;
- ESM-UE - Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia;
- GOP – Grandes Opções do Plano
- ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa
- ONU – Organização das Nações Unidas;
- OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte;
- PCSD – Política Comum de Segurança de Defesa;
- PE – Política externa
- PMP – Plano Portugal Mar;
- SAM – Sistema de Autoridade Marítima;
- SAR – *Search and Rescue*.

ZEE – Zona Económica Exclusiva

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. A ESTRATÉGIA.....	11
1.1 A ESTRATÉGIA PORTUGUESA.....	16
2. PORTUGAL E MAR.....	25
2.1 RELATÓRIO DA COMISSÃO ESTRATÉGICA DOS OCEANOS.....	26
2.2 EXTENSÃO DA PLATAFORMA CONTINENTAL.....	29
2.3 ESTRATÉGIA NACIONAL PARA O MAR.....	34
2.4 CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL.....	39
2.5 PROGRAMA DE GOVERNO.....	42
2.5.1 GRANDES OPÇÕES DO PLANO 2014.....	44
3. ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA E DEFESA DO MAR PORTUGUÊS.....	47
3.1 SEGURANÇA MARÍTIMA PORTUGUESA.....	51
3.1.1 ESTRATÉGIA EUROPEIA DE SEGURANÇA MARÍTIMA.....	54
3.2 MEIOS E ATUAÇÃO SECURITÁRIA.....	57
4. CONCLUSÃO.....	65
REFERÊNCIAS.....	73
LISTA DE ANEXOS	
ANEXO A - ENTREVISTA REALIZADA AOS 19-06-14	

INTRODUÇÃO

A ligação de Portugal ao mar é inegável. A posição do território português é, e sempre foi, elemento essencial da política externa portuguesa. O conceito estratégico nacional, independentemente da época que se considere, teve sempre o mar como um dos seus grandes vetores.

Durante mais de cinco séculos o mar tornou-se um elemento central e identitário de Portugal, tendo mantido esta posição até ao fim do Estado Novo. Com a Revolução de Abril de 1974 começou a desenhar-se uma ordem democrática e uma rutura com a ordem social e económica do Estado Novo. As questões marítimas foram substituídas pela ambição política de adesão de Portugal à CEE, virando as costas ao mar (Cunha, 2011, p.19) Tiago Pitta e Cunha¹ nota, dentro deste quadro que “o mar desapareceu da Geopolítica e do pensamento estratégico português” (Cunha, 2011, p.30).

Portugal assume na Constituição portuguesa, nos seus princípios fundamentais, que é uma República soberana (Constituição da República Portuguesa, artigo nº 1). Este princípio resulta do poder superior exercido pelos seus órgãos constitucionais.

¹ Representante de Portugal e dos demais Estados Membros da UE, nas Nações Unidas, para os assuntos marítimos, durante as Presidências portuguesa e francesa da União em 2000, representante de Portugal na Convenção do Direito do Mar das Nações Unidas; na Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, e no Processo Consultivo Informal das Nações Unidas sobre Oceanos e Direito do Mar. Coordenador da Comissão Estratégica dos Oceanos, um grupo de trabalho de alto-nível, encarregue de redigir uma política nacional para os oceanos (Junho 2003 a Outubro 2004). Membro do Gabinete do Comissário Europeu para os Assuntos Marítimos e coordenador da nova Política Marítima Integrada da União Europeia (Novembro de 2004 a Fevereiro de 2010). É atualmente consultor do Presidente da República para os assuntos do mar.

Contudo, a ideia de não estar dependente ou de livre decisão está necessariamente comprometida quando existe por via de acordos transferências de competências e decisões para agentes exteriores, ou como foi caso recente o programa de assistência económica a que Portugal recorreu, sujeitando-se a medidas impostas por terceiros. Portugal, ao fazer parte da União Europeia, rege-se pelas regras acordadas em várias matérias e vertentes dessa união.

Ao fazer parte do Acervo de Schengen² a fronteira externa portuguesa passou a ser a fronteira externa dos países signatários, sendo as regras para as mesmas definidas para todos. A Política Agrícola Comum resulta num bom exemplo de como um acordo limita a soberania de um Estado. Portugal não pode hoje dispor em exclusividade dos recursos piscícolas do seu mar, pois a disponibilização destes recursos é definida a nível comunitário. Sem analisar, ainda, a Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia, Portugal, se entender criar a sua própria estratégia de segurança marítima, já não pode dispor contra o que foi então definido. Está assim Portugal numa espécie de soberania partilhada.

A existência de acordos, ainda que benéficos, leva a que haja uma redução da soberania nacional. É previsível que atendendo à limitada capacidade financeira portuguesa, e chegando ao fim, com resultados positivos, a proposta apresentada de aumento da plataforma continental, se tenha que chegar a acordos para a exploração da mesma, sendo importante evitar ou reduzir perdas de soberania e acautelar o interesse nacional.

Portugal exerce jurisdição sobre o maior espaço marítimo da União Europeia, tendo ainda responsabilidades de busca e salvamento numa área de grande extensão marítima superior àquele espaço.

² Ver http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/schengen_agreement_pt.htm

No entanto, Portugal parece ter “acordado” apenas há cerca de pouco mais de uma década para a importância do seu mar. Esta viragem é marcada pela ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)³ e com a organização da EXPO 98 com o tema “Os Oceanos, um património para o futuro da humanidade”. Mais tarde, em 2003, foi criada a Comissão Estratégica dos Oceanos (CEO), que publicou o relatório “O Oceano, um desígnio nacional para o século XXI” em 2004. Em 2005 criou-se a Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC) e a Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar (EMAM), que apresentou a Estratégia Nacional para o Mar 2006-2016. Em 2009 Portugal apresentou a proposta de Extensão da Plataforma Continental junto da Organização da Nações Unidas (ONU), a qual se espera que tenha um desfecho favorável às pretensões portuguesas.

A CNUDM define o que é a plataforma de um Estado costeiro e prevê que um Estado costeiro deve traçar o limite exterior da sua plataforma continental e que estes limites devem ser submetidos à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CNUDM, Art.º 76). Este processo tem várias fases, aguardando Portugal que seja constituída a subcomissão que avaliará a proposta de extensão apresentada⁴. A EMEPC apresenta esta proposta como representando um grande benefício para as gerações futuras, sendo a exploração de recursos naturais com elevado potencial económico um motor de desenvolvimento das sociedades.

Recentemente foi publicada a Estratégia Nacional para o Mar 2013/2020 (ENM2013-2020). Esta representa a visão portuguesa relativamente ao mar. Pretende a estratégia “ responder aos desafios colocados para a promoção, crescimento e competitividade da economia do mar, nomeadamente, as importantes alterações verificadas no âmbito político e estratégico a nível europeu e mundial (ENM2013-2020, sumário executivo, 1º paragrafo).

³ Portugal ratificou a Convenção em 1997, como se pode observar no Diário da Republica n 238/97 Série I-A 1º Suplemento de 14 de Outubro de 1997

⁴ Cf. www.emepc.pt/a-submissao-portuguesa

São notórias as atividades e as pretensões portuguesas de regresso ao Mar. Conforme se pode ler na Estratégia Nacional para o Mar, a estratégia será “o código genético do novo Portugal marítimo: um país de natureza ultra-profunda, com vasto potencial em recursos naturais, um património natural ímpar e uma enorme centralidade geoestratégica” (Estratégia Nacional para o Mar, 2014, p.33).

Conforme escrevia Luís Fontoura⁵, a propósito de um novo conceito estratégico português que “A centralidade atlântica foi, e continua hoje a ser, determinante para a caracterização identitária do país” (Fontoura, *et. al.*, 2013, p. 56).

Transversalmente às dimensões económicas, culturais, ambientais e científico-tecnológicas, surgem as componentes de Defesa e Segurança, resultando estas como complemento das dimensões referidas. Sem estas componentes aquelas dimensões estarão comprometidas ou pelo menos não atingirão a sua plenitude. O Estado tem a obrigação de nos espaços marítimos sob jurisdição ou soberania nacional, salvaguardar a vida humana, exercer vigilância e o combate à poluição e à prática de ações de natureza ilícita ou criminal (Conselho Económico e Social, 2008, p. 29).

Recentemente foi publicado o Conceito Estratégico de Defesa Nacional – (CEDN)⁶. Este conceito pretende definir legalmente as prioridades de Portugal em matéria de defesa e política externa, servindo de linha condutora à prossecução do interesse nacional e das relações internacionais por parte do Estado Português independentemente da linha partidária ou ideológica governativa do momento. Relativamente ao nosso espaço marítimo podemos talvez não falar em falta de estratégia geral, porque de facto ela está criada. No entanto, a mesma tem que ser adequada e realista às possibilidades

⁵ Presidiu ao conselho para a revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Professor de Ciências Políticas e Relações Internacionais e perito nas questões de Defesa, foi coordenador do PSD para as questões da Defesa e Política Externa.

⁶ Publicado no Diário da República 1ª série –N.º 76 – 5 de Abril de 2013)

portuguesas, não o sendo dificilmente será posta em prática. De facto não existe ainda uma Estratégia de segurança Marítima.

O CEDN consagra o Atlântico sob duas perspetivas. No contexto internacional este oceano é um “espaço de estabilidade e segurança internacional” mas tendo por base uma latente bilateralidade, quer no relacionamento EUA/OTAN, quer referindo-se ao Atlântico Sul, e neste ao Brasil, Angola e Golfo da Guiné. No contexto nacional, atendendo ao exposto nos Vetores e Linhas de Ação Estratégica do CEDN, o conceito considera estratégico investir nos recursos marítimos e define o mar como um importante ativo estratégico.

A ausência de uma estratégia definida e autónoma em matéria de Segurança e Defesa para o espaço marítimo português, isto é, uma estratégia de segurança marítima, levará, sem dúvida, a uma perda de importância da estratégia geral assumida e no exercício do poder em política externa. O mar é incontornável para Portugal, conforme nota Adriano Moreira⁷ em 2005. “Mas o que não pode ser atenuado é o facto de o Mar vir ter com Portugal com exigência às quais ou teremos vontade ou capacidade de responder com voz própria ou o deriva para destinatários das decisões alheias, em que a nossa voz não será escutada. (Moreira, 2010, p. 22).

A questão de investigação principal estabelecida para este trabalho é a seguinte:

“Com os atuais meios e políticas para o sector do mar, conseguirá Portugal atingir os seus objetivos estratégicos de Defesa e Segurança dos seus espaços marítimos, não abdicando ainda mais da sua soberania?”

⁷ É um estadista, foi político e deputado, advogado, jurisconsulto, internacionalista, politólogo, sociólogo e professor. Foi ministro do Ultramar de 1961 a 1963, no Estado Novo, Presidente da Sociedade de Geografia, onde ficou até 1974, Aos 90 anos, Adriano Moreira, preside à Academia das Ciências e ao Conselho Geral da Universidade Técnica de Lisboa.

Associado à questão central de investigação foi formulada a seguinte questão derivada:

“Em que medida uma estratégia de Segurança e Defesa dos espaços marítimos sob jurisdição nacional é transversal aos vetores tradicionais da política externa portuguesa?”

Seguramente Portugal passará a ter terá outra importância no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), da União Europeia e da Política Comum de Segurança e Defesa (UE-PCSD) e mesmo junto da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Ou seja, aceitou-se como válida a hipótese, que uma estratégia de segurança marítima produzirá resultados positivos visíveis para a política externa portuguesa e para afirmação junto das instituições de que Portugal faz parte.

Dão relevância ao tema em apreço os recentes problemas económicos e financeiros que colocaram Portugal sob assistência externa, com os consequentes condicionalismos sobre a soberania portuguesa. Não existindo nas questões de defesa (militares clássicas e de segurança) do território continental grandes ameaças, a ideia que poderá passar de que poderemos colocar nas mãos de outros a defesa e segurança do nosso território, ou mesmo efetuar cortes cegos nos recursos (humanos, financeiros e materiais) que comprometem a capacidade operacional são também questões que relevam o tema em estudo nesta dissertação. Essas questões são ainda mais relevantes se se atender a que o país parece ter acordado novamente para as questões marítimas.

Considerar que as questões de defesa, segurança e vigilância do Espaço Marítimo português serão estrategicamente secundárias ou poderão depender exclusivamente de outros atores inviabilizará completamente as ambições e intenções expressas nos últimos tempos sobre a importância do mar para Portugal. Conforme afirma Adriano Moreira, “a percepção de que a segurança e defesa é um investimento e não uma despesa, porque sem ela todas as

requeridas exigências da liberdade colectiva e individual ficam com respostas fragilizadas, implica uma decisão articulada com a política externa” (2005, p. 15).

Na investigação seguiu-se o método dedutivo baseado na utilização de fontes primárias, tais como documentação oficial e entrevistas a peritos ou teóricos com experiência no tema. Como fontes secundárias foram analisados trabalhos sobre a temática. Recorreu-se a vários métodos de recolha e pesquisa, assim como à análise de obras existentes nas bibliotecas da Universidade Lusíada, do Instituto de Defesa Nacional e do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), bem como à utilização de ferramentas eletrónicas disponíveis.

Assim, sendo necessário enquadrar e compreender o que é estratégia, estruturalmente no primeiro capítulo é abordada a definição de estratégia. Com base na obra de vários autores, foi analisada a vertente teórica da estratégia, tendo sido também perspetivada a sua vertente mais prática, com ligação ao mar português. As questões marítimas e a sua ligação ao desenvolvimento da política externa portuguesa, ou seja a estratégia portuguesa para o mar, foram centrais nestas abordagens analíticas.

No segundo capítulo enquadra-se a ligação de Portugal ao mar num passado recente, ou seja após o período do Estado Novo, mas num espaço temporal não superior a década e meia. Este capítulo inclui um breve enquadramento histórico e onde se desenvolvem ideias sobre a ligação de Portugal ao mar. Aqui são também referidas estratégias e posições assumidas recentemente, políticas e projetos (como sejam a Estratégia Nacional do Mar, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, o programa do XIX governo e as grandes opções do plano para 2014 na parte respeitante à temática em análise). No âmbito destas orientações estratégicas identifica-se qual o papel desempenhado ou a desempenhar pelos vários intervenientes em matéria de defesa e segurança, relacionado direta ou indiretamente com a questão principal desta investigação, não deixando de abordar também a questão derivada.

No terceiro capítulo procurou-se demonstrar a não existência concreta de uma estratégia portuguesa de segurança marítima, pese embora a existência de várias estratégias correlacionadas com o mar e uma certa indefinição do Estado em assumir a responsabilidade de operacionalizar as estratégias existentes bem como a criação desta estratégia específica que visa a segurança e defesa marítima. Pretendemos neste capítulo relevar a importância de se estabelecer uma estratégia de segurança marítima para um Estado como Portugal. O capítulo debruça-se também sobre a dimensão geográfica do nosso mar, o previsível aumento da plataforma continental, e a sua ligação direta e indireta com todos os vetores da política externa portuguesa. Procurou-se evidenciar quais os ganhos, para a política externa portuguesa e para os vetores apontados pelo CEDN, de uma eficaz política de Segurança e Defesa no mar português, ou seja, de uma estratégia de segurança marítima, inclusive no âmbito da OTAN, da UE/PCSD e da CPLP no Atlântico Sul. De forma genérica tentámos comprovar o que podem representar para a posição geoestratégica portuguesa tanto a aplicação das políticas existentes como a aplicação dos meios necessários à sua prossecução. O que parece ficar demonstrado é que uma estratégia de Defesa e Segurança do nosso espaço atlântico não compromete qualquer outra estratégia europeia ou atlântica, estando sim interligadas.

Neste terceiro capítulo procura-se ainda identificar o que existe em termos de segurança marítima, ou seja, quais os meios existentes e qual a atuação do País nesse âmbito. Aborda-se ainda a recentemente publicada Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia (ESM-UE) e a ligação (ou limitação) com a implementação futura de uma estratégia de segurança marítima portuguesa. Por último analisamos as estratégias políticas adotadas em matéria de Segurança e Defesa para o mar português procurando verificar se serão deficitárias e se realmente estão a ter materialização efetiva, ou se, em virtude dos cortes recorrentes em matéria de orçamento, as mesmas não

estarão a atingir um nível de eficácia tão baixo que não permita a sua aplicação prática para prosseguir os objetivos estratégicos que deveriam ser alcançados.

Considerando a real possibilidade do aumento da plataforma continental, e a já grande dimensão do espaço marítimo português, o capítulo três analisa por fim se existe uma antecipação, um planeamento e uma projeção dos meios que se vislumbra virão a ser necessários para o controlo de uma área marítima portuguesa alargada. Assim, procurou-se apurar quais os meios necessários para o cabal desenvolvimento da ação nos variados organismos envolvidos. Também se procurou identificar se nesta matéria Portugal tem as condições necessárias para assegurar autonomamente a Defesa e Segurança do espaço marítimo existente e se terá essa capacidade após o previsível alargamento, ou se o País terá, com evidente prejuízo, de partilhar o espaço marítimo português como forma de assegurar o reforço de segurança do mesmo.

O capítulo das conclusões apresenta os resultados a que se chegou, e debruça-se sobre a validade e os contributos para o estudo da matéria em causa. São explicadas as considerações gerais a que se chegou, salientado a importância de recursos e meios próprios atribuídos à área de Segurança e Defesa. Termina com os resultados de uma análise cuidada onde se identificou como se atingirão os objetivos propostos nas várias estratégias analisadas e nas lacunas estratégicas identificadas.

1. A ESTRATÉGIA

Portugal tem de adotar uma estratégia clara para o mar, especialmente agora que as últimas fronteiras, as marítimas estão a ser discutidas e reclamadas na CNUDM.

Antes de nos debruçarmos sobre a questão de Portugal necessitar de assegurar estrategicamente a Defesa e Segurança do seu alargado espaço marítimo, será útil enquadrar teoricamente a ideia de estratégia. Assim, este capítulo apresenta as diferentes abordagens à definição de estratégia, com base na obra de vários autores, sendo que para esta determinação do que é e do que trata a estratégia, foram especialmente estudados André Beaufre⁸ e António Barrento⁹. Foram ainda considerados muito relevantes as abordagens de Adriano Moreira e de Loureiro dos Santos¹⁰ relativamente à estratégia portuguesa nos seus vetores externos e no que à vocação marítima portuguesa diz respeito, assim como a sua importância futura. Mas não foram considerados apenas estes. Alguns outros autores portugueses de reconhecido prestígio nas áreas de conhecimento da estratégia e da geopolítica foram também devidamente tidos em conta, como Cabral Couto e Freire Nogueira.

⁸ Foi um general francês, grande estrategista militar e expoente da independência nuclear francesa. Tem duas obras traduzidas para o português: *Estratégia da Ação* e *Introdução à Estratégia*, duas obras bastante consideradas na temática da estratégia.

⁹ General do Exército na situação de reforma. Licenciado em Ciências Militares, tem o Curso de Estado-maior (1970/73) Foi professor do Instituto de Altos Estudos Militares durante 10 anos, lecionando várias matérias, nomeadamente de História Militar. É autor da obra "Da Estratégia".

¹⁰ Exerceu funções de Vice-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, e no Ministério da Defesa Nacional dos IV e V Governos Constitucionais e de Chefe de Estado-Maior do Exército. É conferencista e autor de obras e de artigos na imprensa especializada sobre Estratégia, Segurança e Defesa.

Para iniciar este trabalho de investigação foi necessário em primeiro lugar compreender e enquadrar o tema. Hoje mais do que nunca a palavra estratégia entrou no comum diálogo ou na comunicação de todos os dias. Em termos políticos o seu emprego surge nos mais variados âmbitos e caracteriza toda e qualquer ação, pois o emprego da palavra estratégia generalizou-se e banalizou-se. Parece assim que qualquer documento que não contenha a palavra se torna desvalorizado e ao qual não se deverá prestar a atenção devida. Por isso será necessária uma visitação à ideia de estratégia, para que melhor seja associada uma clara definição útil para este trabalho.

Beaufre afirma que “embora a palavra estratégia seja frequentemente utilizada, as realidades que ela engloba são geralmente ignoradas. Sendo certo que é um termo corrente, é daquele cujo significado menos se conhece” (2004, p.33). Tentemos então dissipar as dúvidas sobre o seu significado.

Tradicionalmente a estratégia era encarada como um dos ramos da arte ou ciência militar. A conceção estratégica esteve durante muito tempo ligada inevitavelmente ao ato militar. Liddell Hart¹¹ desenvolve o conceito de grande estratégia, sendo esta para si, a “arte de coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação ou grupo de nações, para a consecução do objectivo político, visado com a guerra, que é definido pela política”. Ainda assim, a guerra era o principal objetivo da estratégia (*apud* Couto, 2004)¹².

Com o lançamento da obra *Introdução à Estratégia* (Beaufre, 1963) assiste-se ao desenvolvimento de uma teoria conceptual de estratégia que alarga a abrangência da mesma para além do ato militar. Abel Cabral Couto refere que a “obra de Beaufre permite o desenvolvimento de uma teorização geral da estratégia, aplicável em permanência a qualquer tipologia da confrontação, em

¹¹ Sir Basil Henry Liddell Hart, também conhecido por Capitão B. H. Liddell Hart, foi um historiador, militar inglês, e um grande teórico da estratégia.

¹² É general do Exército na situação de reforma. Professor catedrático, convidado, do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (desde 1987) e membro do Conselho Geral do EuroDefense Portugal e com obra e artigos publicadas no domínio da estratégia.

potência ou em acto, entre actores políticos e independentemente da técnica ou do momento histórico” (Couto, 2004).

Beaufre na sua obra reconhece outras formas de coação, como sejam a económica, a psicológica ou a diplomática. “A guerra se tornou hoje claramente total, isto é, levada a cabo simultaneamente em todas as áreas, política, económica, diplomática e militar” (1963, p. 29). Beaufre, na sua teorização, subdivide a estratégia, embora a considere una, e apresenta-a como uma pirâmide de estratégias independentes que têm que ser definidas convenientemente com vista ao resultado final. No topo da pirâmide está a “Estratégia Total” a que Beaufre atribui o papel de definir “a missão própria a cada uma das diversas estratégias (política, económica, diplomática e militar), assim como a sua combinação” (1963, p. 45). Assim, para Beaufre, a estratégia consiste num trabalho conjunto das várias estratégias gerais para o cumprimento do objetivo político definido, ou seja, a estratégia total (1963, p. 45).

O General Barrento, na sua obra “Da Estratégia”, observa também a banalização da palavra estratégia e do que ela significa. Considera que há “o uso imoderado da palavra, que originou a sua banalização, um certo desgaste e abundantes corrupções no seu significado” (Barrento, 2010, p. 96). Na divisão da estratégia, Barrento utiliza a pirâmide de Beaufre, isto é, no vértice do triângulo está estratégia total, seguida pelas estratégias gerais e particulares. No seu entender, é à estratégia total que cabe controlar, evitar erros e corrigir desvios relativamente às várias estratégias gerais (Barrento, 2010, p. 123).

Quanto às estratégias gerais, Barrento indica algumas preocupações que a estas dizem respeito e que estarão na base da sua aplicabilidade e exequibilidade. No âmbito desta pesquisa elencámos as que consideramos mais relevantes para o tema em análise, sem retirar importância a nenhuma das restantes. Assim, na estratégia de política interna, são preocupações a melhoria dos recursos humanos e a formação de cidadania que permita uma

população mais esclarecida e mais recetiva aos assuntos estratégicos. Na estratégia de política externa são de considerar a inserção e prestígio do país na comunidade internacional, a relação com outros Estados e atores da cena internacional e os compromissos com organizações a que o País pertence. Na estratégia económica deve haver preocupação com a avaliação dos recursos disponíveis, com os recursos que existem e os que poderão vir a ficar disponíveis. Na estratégia psicológica há a necessidade de se ter uma informação credível que apoie a estratégia nacional e o desenvolvimento de um espírito de defesa e da relação entre as forças armadas e a nação. Por último, são de considerar preocupações na estratégia militar, esta dividida em quatro estratégias particulares, a marítima, a aérea, a terrestre e a conjunta, visando o desenvolvimento e a utilização das forças armadas no que lhe é fixado pelo poder político.

De acordo com Barrento, em todas as estratégias gerais podemos encontrar três tipos de estratégia, a operacional, a genética e a estrutural. Estas tratam respetivamente da escolha e da organização dos meios necessários e da obtenção destes mesmos meios, sendo exigência que se saiba em profundidade o que se pretende e que haja autorização para a sua obtenção, e por último o desenvolvimento das estruturas mais aptas para a concretização da estratégia.

No que à estratégia genética diz respeito e no desenvolvimento da estratégia total, historicamente, Portugal sempre conseguiu formar alianças quando existiam ameaças reais. Quando a ameaça real não existe, a estratégia genética adormece. Sendo difícil estabelecer uma estratégia genética quando existem condicionalismos económicos, será mais vantajoso ter determinado patamar operacional do que o ter que fazer de raiz, conforme nota António Barrento (2010, p. 125).

A estratégia em si, devido às variáveis possíveis, comporta riscos. A discrepância entre os fins que identificamos como interesses / objetivos e

meios ou recursos disponíveis cria riscos. Estes riscos surgem quando os fins e os meios não estão em consonância (Holcomb, 2012, p.67). Existe ainda o risco estratégico, que não será mais do que a probabilidade de falhar o objetivo estratégico a um custo aceitável.

Para Liddel Hart a “ o sucesso da estratégia depende acima de tudo de um firme cálculo e de coordenação dos fins e dos meios”¹³ (apud Holcomb, 2012, p.67).

Considerando a equação dos fins e meios, Clausewitz¹⁴ dá um significado alargado a meios, isto é, inclui nestes não só os meios humanos, financeiros, a vontade política, entre outras, mas também os conceitos e os cursos de ação, a forma como se atinge o objetivo estratégico (Holcomb, 2012, p.67).

Aceitando assim que o modelo estratégico tem três variantes, ou sejam os fins/objetivos, o modo e as formas como estes podem ser atingidos e os meios/recursos, considera-se que se um destes pontos da equação não tiver o mesmo peso, a estratégia não está equilibrada e agrava o risco. Conforme nota Holcomb, “a essência do desafio da estratégia em geral e da avaliação do risco em particular é o problema central de relacionar fins com formas e meios”¹⁵ (Holcomb, 2012, p.68).

¹³ Tradução Livre do autor. No original: Strategy depends for success first and most, on a sound calculation and coordination of the end and the means”

¹⁴ Carl Phillip Gottlieb von Clausewitz (Burg, 1 de junho de 1780 — Breslau, 16 de novembro de 1831) foi um militar do Reino da Prússia que ocupou o posto de general e é considerado um grande estrategista militar e teórico da guerra por sua obra *Da Guerra (Vom Kriege)*. Foi diretor da Escola Militar de Berlim nos últimos treze anos de sua vida, período em que escreveu a obra *Vom Kriege (Da Guerra)*, publicada postumamente. Ficou conhecida a frase em que ele define a associação entre guerra e política: "A guerra é a continuação da política por outros meios". Especificamente, Clausewitz considerava fundamental que a guerra estivesse sempre submetida à política. Nenhuma guerra pode ser vencida sem a compreensão precisa dos objetivos e da disponibilidade de meios, ou sem o o cálculo racional das capacidades e das oportunidades, ou o estabelecimento dos limites éticos ao uso da força - sempre submetida aos objetivos políticos estabelecidos.

¹⁵ Tradução livre do autor. No original: "the essence of the challenge of strategy in general and risk assessment in particular is the core problem of relating ends to ways and means”

Dada a variabilidade e dinamismo constantes em estratégia, o primeiro passo para o seguimento de uma estratégia elaborada será reconhecer quando as variáveis mudam. Assim, deve-se considerar a alteração de qualquer um dos pontos da equação. Conforme nota Holcomb, logo que uma estratégia é desenvolvida, a mais importante perícia estratégica e o mais relevante trabalho do “gênio” estrategista é ter em conta a mudança potencial e reconhecer a efetiva mudança de uma forma adequadamente atempada para ajustar as variáveis estratégicas e portanto assegurar uma equação estratégica válida orientada firmemente para alcançar os objetivos políticos em apreço.¹⁶ (Holcomb, 2012, p.75).

1.1 A ESTRATÉGIA PORTUGUESA

Tendo sido enquadrado o conceito de estratégia de forma a servir de suporte teórico à análise, o que se segue circunscreve-se à definição de estratégia portuguesa após o fim do Estado Novo. Essa estratégia é assente na democratização do país e no desejo de “ingressar” na Europa. Assim, o mar deixou de estar na agenda da estratégia nacional. Relativamente à estratégia de política externa, e pese embora se encontre nos programas dos governos, após o 25 de Abril de 1974, os seus tradicionais vetores que são, a OTAN/EUA, a CPLP e a CEE/UE, tem sido esta última organização que tem assumido o papel de destaque até hoje. O recente Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), aprovado em 2013, volta a colocar a tónica no papel

¹⁶ Afirma Holcomb, no texto original em inglês: Once a strategy is developed, the most important strategic skill and the work of strategic “genius” is accounting for potential change and recognizing actual change in a timely enough manner to adjust the strategic variables and thereby ensure a valid strategic equation oriented firmly on achieving the political objectives at hand.

da Europa ao assumir que é a principal área geográfica de interesse estratégico nacional, não considerando que o território continental, os arquipélagos e aquela porção de mar que tudo une é a verdadeira área geográfica de interesse estratégico para o país. Ainda assim, é nestes vetores que Portugal assenta os seus pressupostos estratégicos e interesses.

Portugal apresentou várias estratégias na última década e meia, (as quais analisaremos detalhadamente em capítulo próprio), e será sempre preferível ter uma ou alguma estratégia do que não possuir nenhuma. No entanto, as constantes alterações estratégicas parecem ter mais a ver com períodos políticos do que com o interesse nacional permanente.

Portugal é, no sistema internacional, um Estado pequeno, que historicamente sempre ancorou a sua estratégia em alianças claras, inicialmente a aliança inglesa, substituída pela aliança com os EUA e assente no período após o Estado Novo na CEE/UE.

Sem entrarmos na caracterização do que é um Estado pequeno, mas considerando os fatores de extensão geográfica, grau de desenvolvimento da indústria pesada, configuração do mercado interno e das reais possibilidades em termos de armamento (Santos,1982, p. 288), Portugal, de acordo com estes parâmetros, enquadra-se no conceito de Estado pequeno do sistema internacional.

Sendo um Estado pequeno, existem reconhecidas dificuldades em conceber um planeamento estratégico quando maioritariamente a atividade desenvolvida com vista ao exterior, a política externa, é reativa à estratégia e atividade de outros Estados. Conforme nota Adriano Moreira, “Portugal foi de regra um país dependente de factores externos, decidido a procurar fora do território matricial apoios políticos e recursos materiais que habilitassem o Estado a desempenhar as funções e a realizar os objectivos do seu conceito estratégico variável a cada época” (2009, p.13).

Hoje, como antes, Portugal assenta os seus pressupostos estratégicos e interesses nas alianças ou organizações de que faz parte. Estas são a UE, a OTAN e a CPLP, constituindo os vetores tradicionais da política externa portuguesa após o Estado Novo. No entanto, não bastará a um pequeno Estado como o português estar presente nestas organizações. É necessário que Portugal apresente um fio condutor estratégico no âmbito das organizações de que faz parte com uma avaliação clara de resultados. Estas linhas de ação não satisfazendo os objetivos estratégicos devem ser reavaliadas.

No que diz respeito ao planeamento estratégico de um pequeno Estado, Loureiro dos Santos destaca que, uma das situações a evitar será dar a imagem de um vazio de poder. É certo, no entanto, que nesta abordagem este autor tem em conta o confronto de potências e o facto de em conflito as mesmas tenderem a garantir posições geográficas. Contudo, é apontado o especial cuidado a ter com potências aliadas, já que estas não confiam nos pequenos aliados para a defesa do seu território. Aquele autor defende que um pequeno país deve aumentar as suas possibilidades e determinação em assumir a maior parte das tarefas de defesa do seu território (Santos, 1982, p. 290).

Se considerarmos, por hipótese, que Portugal deve contribuir para a defesa da parte do extremo sul da Europa, não será de considerar que se a “potência aliada” percecionar a falta de capacidade de defesa, segurança e fiscalização das suas fronteiras por parte de um estado membro, quererá ela mesma assumir esse papel.

Será por demais óbvio afirmar que numa situação semelhante os custos seriam imensos e transversais a todas as estratégias gerais. Se por hipótese, Portugal se vir impossibilitado de alguma forma de garantir a segurança e defesa do espaço Atlântico, esse espaço vazio será obrigatoriamente ocupado. Ainda que

hoje o clima de rivalidade entre Portugal e Espanha esteja sanado, e este país seja agora olhado como uma oportunidade do ponto de vista económico, em 2005 Luís Amado¹⁷, na altura Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, apontava como um dos desafios portugueses o desenvolvimento da política externa de segurança e defesa de forma a aumentar a visibilidade internacional do país, e evitar que seja Madrid a representar Lisboa, isto é, o espaço ibérico (Amado, 2005, p. 214).

Loureiro dos Santos aponta que para um país nas atuais circunstâncias de Portugal é vital agir inteligentemente na esfera internacional. Embora esteja afastada a possibilidade de ameaças militares clássicas sobre o nosso território, existem outras relevantes, como as ameaças políticas, económicas e culturais, sendo que estas podem ser desencadeadas pelos nossos aliados. Devido à crescente gravidade dos seus efeitos devem ainda ser consideradas, cada vez mais, as organizações terroristas, o crime transnacional, o ciber-crime e imigração ilegal como ameaças à segurança.

Estrategicamente devemos ser capazes de antecipar as ações dessas ameaças, de saber a sua dimensão e gravidade, os seus objetivos, os seus métodos de aplicação e então escolher modalidades de resposta. Loureiro dos Santos dá como exemplo negativo uma postura idealista de aceitação de políticas da UE que privem do essencial da soberania (Santos, 2005, p. 3). Se cegamente se for aceitando as políticas da União apenas na base de que fazemos parte desta e como tal não nos resta alternativa, podemos em questões futuras não ter qualquer soberania, neste caso sobre o nosso espaço marítimo. O caso dos recursos dependentes da política de pescas comum da União é um bom exemplo. Nos termos do Tratado de Lisboa a “ UE dispõe de competência exclusiva no que concerne à conservação dos recursos biológicos

¹⁷ Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna do XIII Governo Constitucional, Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação do XIII Governo Constitucional e do XIV Governo Constitucional, De 2005 a 2006 foi Ministro da Defesa Nacional do XVII Governo Constitucional, De 2006 a 2009 foi Ministro dos Negócios Estrangeiros e Ministro de Estado do XVII Governo Constitucional de Portugal.

do mar, no âmbito da política comum de pescas (Tratado de Lisboa, As Categorias e os domínios de competência da União, título 1, artº3, nº1-D). Excetuando os recursos biológicos a competência é partilhada entre UE e Estados Membros. Certo é que na matéria respeitante à atividade pesqueira, esta encontra-se fora do controlo nacional, pois o quanto ou o quê se pode pescar não é uma decisão de Portugal. Logo, embora se possa falar em soberania partilhada, existe de facto uma perda de soberania.

Assim, mesmo em situações de não confronto, é essencial que Portugal dê mostras claras de conseguir assegurar estrategicamente a integridade do seu território e da UE. Por via do Acordo de Schengen, já referido atrás, Portugal tem a seu cargo uma imensa fronteira externa, não sendo apenas responsável pela sua própria fronteira mas também pela fronteira do grupo de países signatários do acervo. Não é credível, dadas as características atlânticas que um fenómeno migratório como o que está a ocorrer neste momento no Mar Mediterrâneo, possa ocorrer nas costas portuguesas, pelo menos na mesma escala. No entanto, o Sul de Portugal tem características que podem ser tentadas por organizações criminosas. Aliás, o crime transnacional de rotas de tráfico de estupefacientes por via marítima utiliza a rota atlântica entre África e a Europa. É necessário que se possam minorar as ameaças¹⁸ e os riscos¹⁹ com vista a antecipar ou a dissipar vulnerabilidades²⁰.

Certos e conscientes da dificuldade em influenciar o sistema e dominados por ele, devemos aproveitar para aumentar a componente interna do potencial estratégico nacional.

Embora como país pequeno e geograficamente considerado periférico, até do ponto de vista do projeto europeu a situação geoestratégica do território português é, sem dúvida nenhuma, uma mais-valia que compete assegurar e explorar. Adriano Moreira considera que Portugal “está na articulação com a

¹⁸ Ameaça: Possibilidade de um agente explorar uma vulnerabilidade.

¹⁹ Risco: Probabilidade de uma fonte de ameaça explorar uma vulnerabilidade.

²⁰ Vulnerabilidade: Falha, fraqueza de procedimento/implementação, brecha de segurança.

segurança do Atlântico norte, está na articulação com as fronteiras pacíficas e amigas do norte de África, está na articulação da segurança no Atlântico sul” (2008, p. 50). Esta situação não se vai alterar. Assim, ou nos resignamos e aceitamos as decisões de outros, ou participamos e marcamos presença nos centros decisórios de modo a poder influenciar (Moreira, 2008, p. 50).

Nesta articulação geoestratégica, o mar foi e continuará a ser um elemento estratégico de primeira linha e todos os vetores estratégicos relacionados com a dimensão externa portuguesa estão interligados com ele. Adriano Moreira lembra, relativamente ao nosso espaço marítimo e à zona económica exclusiva, que esta tende a ser submetida à regra já histórica e que nos levou ao Ultimato que, ou temos capacidade efetiva de gestão da mesma, ou perdemos o direito (Moreira, 2008,p. 51).

Existem outras ameaças cuja origem não é estatal, sendo por demais óbvio, que apenas a antecipação estratégica e preparação prévia, que nunca será completamente segura, podem minorar ou neutralizar determinados tipos de ameaças. Seguramente se pode afirmar que se relativamente ao mar sob jurisdição portuguesa houver meios e controle efetivo, afastará com certeza um maior número de ameaças, do que se for um espaço sobre o qual temos a esperança que nada aconteça ou que outros nos socorram se acontecer. Loureiro dos Santos chama a atenção, por exemplo, para as ameaças ambientais que obrigam a processos globais ou regionais de preparação, desde vigilância e prevenção, ao domínio político, económico legislativo e policial (Santos, 2005, p. 5). Deste exemplo pode retirar-se que, existindo uma estratégia total que estabeleça esta matéria, cabe às várias estratégias gerais a sua execução e a identificação de quais os meios que devem ter e utilizar. Reside aqui talvez um dos maiores problemas da execução da estratégia em Portugal, o problema da comunicação e resistência ministerial, e por vezes, não raras, as tentativas de determinado ministério ou ministro pretenderem sobressair relativamente a outros. Ou seja, é importante ter uma estratégia total, sendo que esta pode ficar comprometida se não tiver continuidade para

as estratégias gerais (Reis, 2014)²¹, ou se efetivamente estas não forem consistentes ou articuladas com a estratégia total.

Loureiro dos Santos elege, consensualmente, que os dois espaços geopolíticos chave da política externa portuguesa são o Atlântico e o Europeu, sendo que no espaço Atlântico será especialmente relevante a CPLP (Santos, 2005, p. 5). Também Adriano Moreira atribui à CPLP uma janela de oportunidade e liberdade para Portugal. “Essa janela de liberdade é absolutamente fundamental e implica com a segurança do Atlântico Sul” (Moreira, 2008, p. 52).

No entender de Loureiro dos Santos, uma das prioridades estratégicas, e que se enquadra nas estratégias operacionais e genéticas, é a capacidade para vigilância e controlo dos espaços sobre os quais temos competências, capacidade de projetar força nas fronteiras de interesse estratégico do país, e capacidade de nesses mesmos países evacuar cidadãos nacionais. Estas prioridades apontadas estão transversalmente ligadas ao nosso espaço marítimo ou ao do nosso interesse estratégico, a CPLP e o Atlântico Sul.

Para Gonçalo Collaço²², membro do Centro de Estudos Estratégicos do Atlântico, a importância do mar para Portugal, em termos estratégicos, passa essencialmente por compreender a posição geoestratégica portuguesa no mundo (2010, p. 46), “Portugal tem hoje, de facto, um de dois caminhos a seguir: ou se deixa subsumir numa política marítima europeia perdendo toda a relevância estratégica, ou assume a importância da CPLP sobretudo no que ao espaço marítimo respeita, como forma de reafirmação da sua independência e autonomia estratégica” (Collaço, 2010, p. 47).

Relativamente às questões de segurança e defesa, elas são hoje indissociáveis da nossa posição estratégica, da nossa condição marítima e da relevância da

²¹ Bruno Reis é licenciado e mestre em história pela Faculdade de Letras de Lisboa. É mestre em Historical Studies pela Universidade de Cambridge. Tem um doutoramento em história e teoria das relações internacionais/segurança internacional.

²² Administrador da ESRI- tecnologia de Sistemas de Informação Geográfica e membro do Centro de Estudos Estratégicos do Atlântico.

nossa política externa desenvolvida. Têm sido nestas temáticas que externamente as nossas ações de política externa foram relevantes e prestigiantes para o país. Resulta assim impossível a concretização de uma estratégia fundada e exequível relativamente ao nosso espaço marítimo sem que as vertentes de segurança e defesa sejam fortes e adequadas.

Portugal tem obrigatoriamente que explorar a importância que lhe vem do mar e da posição geoestratégica que ocupa. Nas últimas décadas esta posição foi desvalorizada e esquecida e o facto é que, queiramos ou não, estamos na periferia europeia em relação aos seus centros de decisão, sendo que uma posição forte em relação à nossa singularidade geográfica e atlântica só poderá minimizar a nossa periferia.

Existe a ideia, segundo se depreende da análise que realizamos aos autores referidos, que para Portugal será imprescindível “ocupar” o seu espaço marítimo e fazer dele a ponte para a CPLP, organização considerada estratégica nos termos do Conceito Estratégico de Defesa Nacional. O que parece evidente é que se Portugal estabelecer parcerias estratégicas no âmbito do Atlântico sul, dará aos países da CPLP e a Portugal, inserido na OTAN e na UE, uma capacidade extraordinária de domínio e presença de norte a sul do Atlântico. Certo é que são muitas as reticências colocadas essencialmente pelo Brasil relativamente à presença norte americana no Atlântico Sul, e logo à OTAN. No entanto, Portugal tem todas as condições para servir de intermediário entre OTAN, UE e Brasil. A não ser assim, por certo se aplicará a máxima de relações internacionais de que não existem espaços vazios, e outros ocuparão este importante espaço estratégico.

2. PORTUGAL E O MAR

Ao longo da História de Portugal, o mar sempre desempenhou um papel importante e mesmo central nas fases cruciais da expansão. Mas será que tem havido, na realidade contemporânea de Portugal, uma estratégia portuguesa para o mar, pragmática, ou seja, exequível, ou apenas se tem produzido documentação, interessante mas sem grande compromisso com a sua concretização? Neste capítulo iremos identificar e analisar a documentação emanada pelo Estado português, relacionada ou com a questão principal desta investigação ou tendo qualquer tipo de relação direta. Deste modo, tentar-se-á perceber se existe de facto uma estratégia pragmática, concretizável ou se trata apenas de produção documental e que, na prática, por uma razão ou outra não é exequível e que põe mesmo em causa a aplicação de qualquer estratégia.

Como já sublinhado, até ao final do Estado Novo, o mar foi assumido como o fator principal na geopolítica e na geoestratégia portuguesas. Como também já afirmamos acima, o mar como fator identitário de Portugal foi substituído pela ambição de pertença à Comunidade Económica Europeia, ou seja, pareceria que o fim do Estado Novo marcaria também o fim da estratégia do mar português. No entanto, um relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos sublinha, devidamente, a importância do mar:

A utilização do mar como recurso natural foi o principal sustento e motor de desenvolvimento do país desde finais do séc. XIV até meados do séc. XX. Com efeito, como recurso natural, o mar foi meio de transporte e ligação a outras regiões e territórios, foi área de comércio, foi veículo de culturas e regiões, foi fonte de riquezas e de alimento, foi espaço geo-estratégico, foi arena militar e foi veículo de

incorporação de conhecimento e tecnologia no nosso país (Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos (CEO), Um desígnio nacional para o Séc. XXI, parte I, p. 11).

Até ao aparecimento deste relatório, o desenvolvimento de uma estratégia portuguesa relativamente ao mar e ao espaço atlântico sob jurisdição nacional era praticamente nula, ou muito pouca, para além da realidade geográfica de o ter. Em 1998 Portugal organizou a organização da exposição mundial, Expo 98, dedicada ao tema “Os Oceanos, um património para o futuro”, onde esta temática foi unanimemente e consensualmente aceite. “Num país em que quase tudo gera controvérsia, a Expo 98 e o tema dos oceanos foram aceites por todos, naquela altura, sem a menor dissensão nem oposição” (Cunha, 2011, p. 34).

Este “voltar” ao mar e a constatação da necessidade de uma estratégia e políticas para o mesmo levaram então à criação em 2003 da Comissão Estratégica dos Oceanos – CEO²³. Em 2004 esta “Comissão” apresentou um extenso relatório com uma visão estratégica para o enquadramento do mar português novamente na órbita do posicionamento geopolítico e geoestratégico de Portugal. Vale a pena descrever as linhas gerais mais importantes deste relatório, o que faremos de seguida.

2.1. RELATÓRIO DA COMISSÃO ESTRATÉGICA DOS OCEANOS

A estratégia delineada no relatório apresentado pela CEO justifica-se na “necessidade de Portugal dever gerir a área marítima sob sua jurisdição, não por intermédio de atuações avulsas ou sectoriais” (Relatório CEO, Um desígnio nacional para o Séc. XXI parte I, pág. 7) mas através de uma estratégia de longo prazo e transversal a todos os sectores relacionados com o mar nas suas variadas vertentes.

²³ Resolução de Conselho de Ministros, nº 81/2003 de 17 de Junho.

A visão dos relatores relativamente à estratégia a apresentar indica um horizonte expectável de implementação, bem como o destino final a que se propõe, e, o que se considera de maior importância, indica e explica o caminho para lá se chegar.

Os relatores apresentam o assumir de uma posição destacada e especializada em matérias relativas aos oceanos na agenda internacional, ao conhecimento científico e tecnológico e à defesa do interesse nacional, como um objetivo estratégico que aferirá do sucesso de toda a estratégia (Objetivo estratégico IV, relatório CEO).

Os objetivos propostos, e em áreas específicas como a defesa nacional e a segurança, representam um carácter transversal em relação aos restantes objetivos presentes, pelo que, necessariamente, uns não são possíveis sem os outros.

O vetor da garantia da defesa dos interesses nacionais no mar assume-se como dos mais relevantes e de maior importância. As linhas de ação delineadas, como maiores capacidades navais e aeronavais, melhoria na participação nas organizações de que fazemos parte e aumento da capacidade nas missões de interesse nacional relativas à segurança e defesa, como “segurança da navegação e da vida humana no mar, as atividades de defesa, deteção, vigilância e policial no mar, e reforçar os meios de combate à poluição” (Relatório CEO p. 44) indicam que Portugal nem pode descurar estas responsabilidades nem pode esperar que sejam outros a assumi-las por si. O grande mérito do relatório apresentado é inserir propostas estratégicas que visam colmatar as lacunas de implementação em alguns casos ou a pura inexistência em outros.

No vetor estratégico de garantia da defesa dos interesses nacionais no mar (Relatório CEO, parte II, p.297) o relatório elenca o diagnóstico e as propostas para solucionar as lacunas e melhorar a defesa e segurança nacional

relativamente ao mar. A abordagem reconhece que as barreiras, que de resto ainda hoje se mantêm, entre segurança interna e externa são ténues e realça a obrigação do Estado português para o necessário controlo do seu mar.

De acordo com o texto do relatório da CEO, qualquer atividade ilegal no espaço jurisdicional marítimo português como “...terrorismo, pirataria, o tráfico de armas, narcóticos, ou seres humanos, a imigração clandestina, o contrabando, a delapidação dos recursos vivos ou inertes, entre outras...” (Relatório CEO parte II p.297) expõe necessariamente, não só o nosso espaço geográfico e geoestratégico, mas também as fronteiras da UE e o nosso posicionamento relativamente a organizações de que fazemos parte, como a OTAN e a CPLP, vetores importantes na estratégia nacional.

O relatório aponta como mais-valias, no que diz respeito às oportunidades em matéria de defesa e segurança, a pertença à OTAN, a perceção da necessidade de dotação de meios, a grande capacidade dos meios humanos e a experiência acumulada nas participações internacionais. De resto, como estrangimentos ao desenvolvimento da estratégia apresenta as dificuldades orçamentais na área da defesa nacional e a idade dos meios disponíveis. Dadas as dificuldades financeiras do Estado português, resulta natural que estes condicionalismos se mantenham.

Este relatório produzido pela CEO pode ser indicado como uma estratégia de facto para dar a Portugal a forma de uma pequena potência marítima, com uma palavra a dizer nas instâncias e organizações em que participa. As propostas de ação apresentadas representam, para um dos “ramos” da estratégia total, a política externa, componente de uma das estratégias gerais, a política geral (Beaufre, 1963, p. 45) nos seus vetores tradicionais, uma linha de concretização coerente dos seus objetivos e ambições. Aponta ainda para o principal problema à data, e que se vem a revelar muitíssimo atual, isto é, que sem meios e recursos a atuação fica limitada. Como afirmava Hernâni Lopes, “a existência de recursos humanos, materiais, financeiros e organizacionais,

i.e., o reconhecimento da banalidade universal de que, sem recursos, não pode haver actuação efectiva” (Lopes, 2005, p. 35)²⁴.

2.2 EXTENSÃO DA PLATAFORMA CONTINENTAL

Uma das estratégias apontadas no relatório CEO era a extensão da plataforma continental portuguesa. A possibilidade de em alguns casos, os Estados com costa marítima poderem estender a sua plataforma continental para além do limite de 200 milhas náuticas está prevista na Convenção da Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). Assim este projeto não poderia ter sido levado a cabo sem a ratificação desta Convenção, tal como referido anteriormente.

Em 2005 foi criada a Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC), que tinha como finalidades e objetivos os seguintes: Conhecimento das características geológicas e hidrográficas do fundo submarino, definição dos limites da plataforma continental, criação de um dicionário e base de dados de apoio ao projeto de Extensão da Plataforma Continental, promoção de projetos de investigação e desenvolvimento, reforço do corpo científico nacional, participação de estudantes e investigadores no projeto, no âmbito de acordos que venha a celebrar, apoiar a preparação de extensão de plataforma continental de outros Estados.²⁵

²⁴ Hernâni Lopes doutorou-se em Economia, pela Universidade Católica Portuguesa, onde dirigiu o Instituto de Estudos Europeus, Integrou o Serviço de Estatística e Estudos Económicos do Banco de Portugal. Chefiou a Missão de Portugal junto das Comunidades Europeias e ocupou o cargo de Ministro das Finanças e do Plano no IX Governo Constitucional entre 1983 e 1985 tendo negociado a adesão de Portugal à CEE.

²⁵ Ver: www.emepc.pt

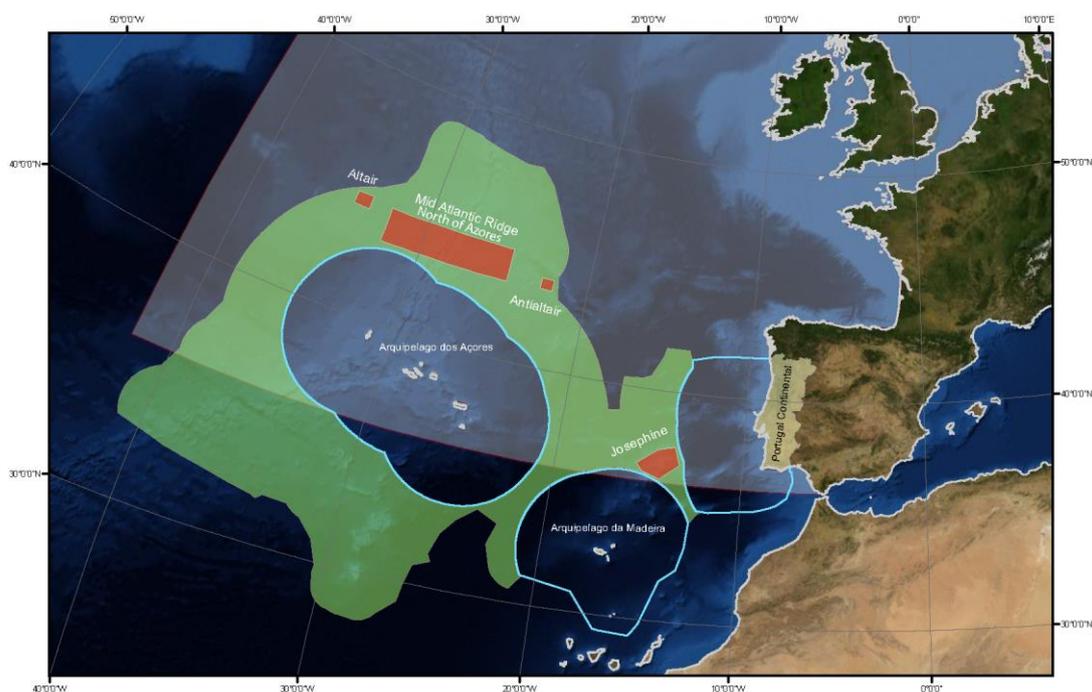


Figura 1: Limites previstos na proposta de extensão da plataforma continental apresentada à CLPC.

Fonte: www.emepc.pt

Por si só o aumento do território e jurisdição marítima de Portugal já justificaria o trabalho desenvolvido para a apresentação da proposta de extensão da plataforma continental. Portugal aumenta o seu território, caso a proposta seja aprovada como se espera, para cerca de 4 milhões de quilómetros quadrados.

Não é possível ainda quantificar, em termos económicos, o impacto do aumento, no entanto é relativamente seguro afirmar que o mesmo tem um potencial elevado. Os recursos minerais, energéticos, bioenergéticos e recursos vivos, que por via de novas formas de exploração se apresentarão mais viáveis e rentáveis, significarão um crédito considerável para o país e para as gerações seguintes.

Resultante das várias missões patrocinadas pela EMEPC, foi possível aprofundar o conhecimento sobre o que futuramente se pode encontrar na Plataforma Continental. A EMEPC destaca o conhecimento da existência de minerais metálicos na ZEE portuguesa, como nódulos polimetálicos (ricos em

manganês, cobalto, níquel e cobre) crostas Fe-Mn (ricas em cobalto e sulfuretos polimetálicos). A extensão da plataforma continental portuguesa abre assim portas para a descoberta de novos depósitos de minerais. Destaca-se ainda a presença de recursos energéticos não renováveis como petróleo e gás e a importância do estudo da biodiversidade e recursos genéticos.²⁶

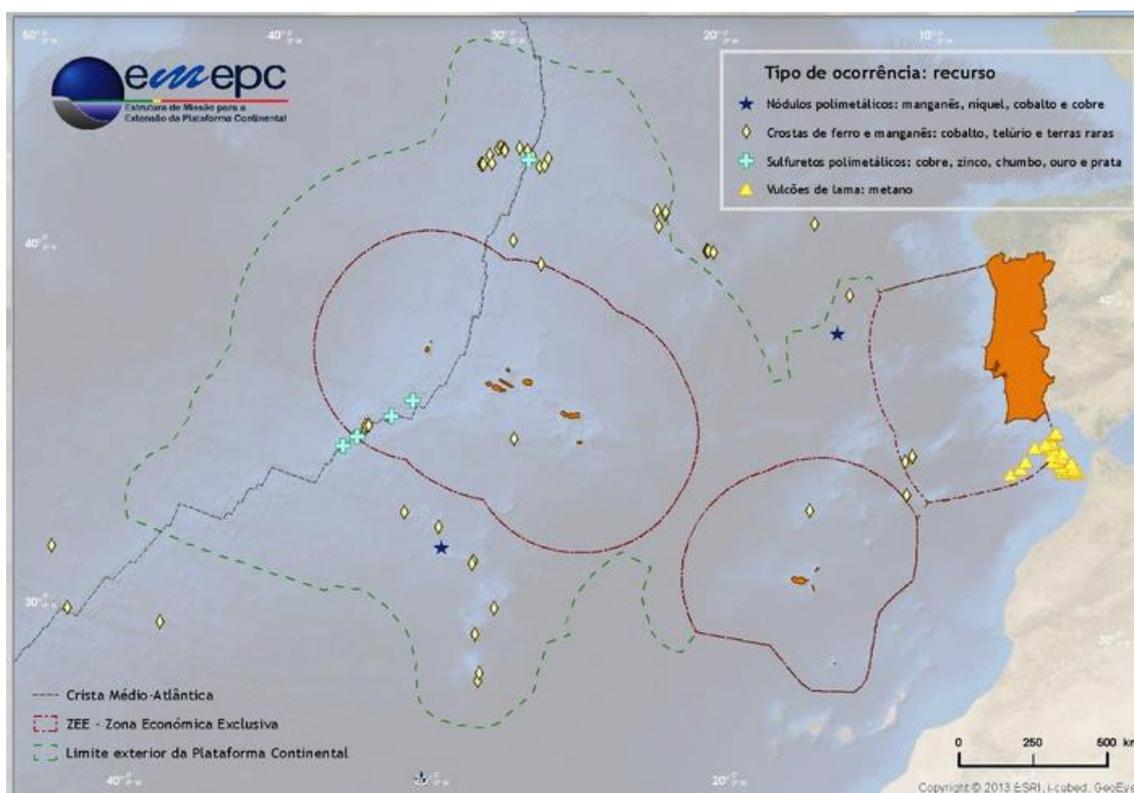


Figura 2: Recursos do fundo do mar

Fonte: www.emepc.pt

Esta nova área de exploração e investigação torna o já interessante espaço marítimo português ainda mais apetecível. Assume assim extrema importância que Portugal tenha capacidade de conhecimento, proteção e exploração desta extensa área marítima, onde seguramente a simples posse pode significar pouco se não tivermos capacidade própria adequada.

A disponibilidade financeira, que se apresenta fraca, a curto ou médio prazo para investimento nas matérias de segurança e defesa e investigação, pode

²⁶ Ver: www.emepc.pt

colocar Portugal num estado de dependência de outros, o que será desastroso em termos estratégicos. Ainda que nesta extensão se trate apenas da posse do solo e subsolo e não da coluna de água, existirá necessidade absoluta de controlar o acesso que é feito através desta e num espaço de navegação livre, ou seja alto mar, dado que o aumento da plataforma continental não torna as fronteiras físicas marítimas maiores.

Os direitos de um Estado sobre a sua plataforma continental para além das 200 milhas são independentes da sua ocupação ou exploração. De acordo com o art.º 77º, nº 2 da CNUDM, estes direitos são exclusivos. “Se o Estado costeiro não explora a plataforma continental ou não aproveita os recursos naturais da mesma, ninguém pode empreender essas atividades sem o consentimento expresso desse Estado” (CNUDM, 1997).

Ao nível da segurança e defesa será óbvio que o aumento pretendido resultará numa maior responsabilidade. Alguns sectores advogam que se deve abandonar aquilo que apelidam de visão securitária, em prol de uma visão economicista. Estes advogam que dado o facto de Portugal já se encontrar e fazer parte da OTAN e UE, este facto já será suficiente para garantir a segurança, defesa e fiscalização do nosso espaço marítimo. No entanto, a aposta nos meios necessários para a eficaz e efetiva segurança da nossa área atlântica é complementar e transversal às áreas económica, científica e cultural.

O projeto português de extensão da plataforma continental não contemplou em paralelo qualquer estudo sobre a necessidade extra de controlo securitário e fiscalizador de tão grande área. Assumi sim, que Portugal já assegura uma Área de Busca e Salvamento (*Search and Rescue, SAR*) superior à proposta de extensão. No entanto, resulta bastante diferente ter mecanismos de atuação em caso de acidentes ou ter mecanismos de controlo e fiscalização desta nova área.

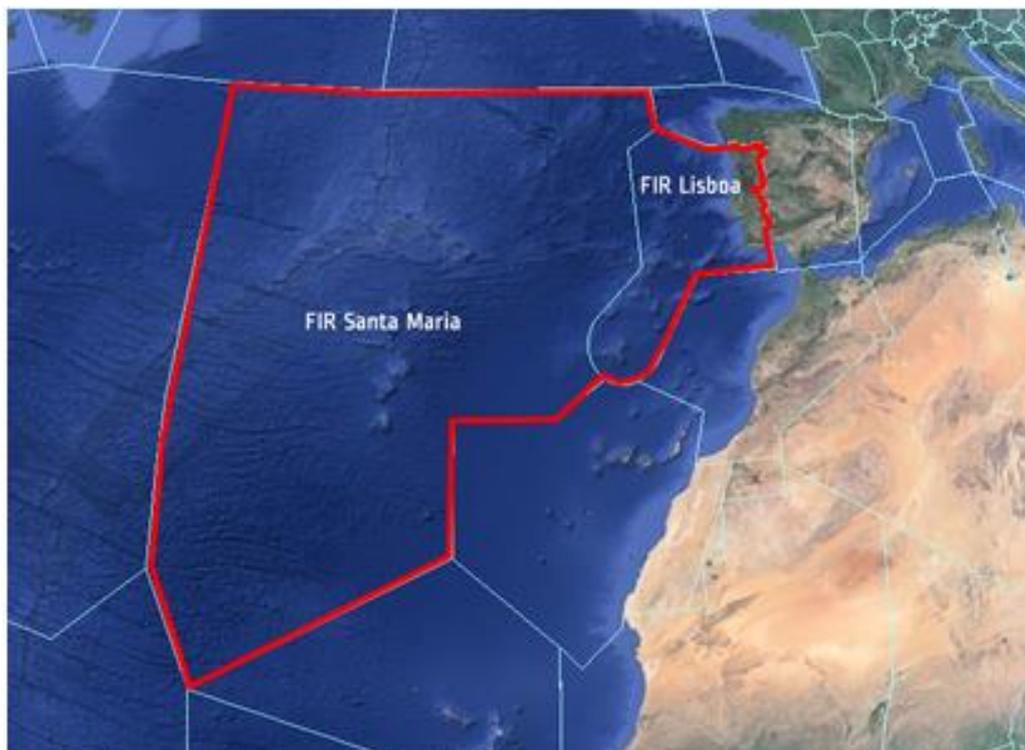


Figura 3: A SRR (*Search Rescue Region*), área de responsabilidade SAR atribuída a Portugal, é a maior da Europa e é coincidente com as FIR (*Flight Information Region*) de Lisboa e Santa Maria representando mais de cinco milhões de quilómetros quadrados.

Fonte: www.emfa.pt

A oportunidade estratégica desta proposta de aumento tem necessariamente que ser aproveitada e assegurada. O investimento necessário e as parcerias a desenvolver têm de fazer parte de uma estratégia de desenvolvimento e aumento de poder nacional, que se refletirá não apenas no nosso espaço interno mas também no desenvolvimento das nossas relações internacionais. Parece claro que apenas terá resultados efetivos com uma estratégia transversal aos vários setores ligados ao mar, pois se as políticas desenvolvidas pelos vários agentes e organismos envolvidos na área marítima forem efetuadas de modo vertical, sectorial e autónomo, não terão efeitos práticos ou mais-valias visíveis.

A estratégia a desenvolver terá que ter obrigatoriamente em conta a necessidade de salvaguardar o interesse nacional nas parcerias a desenvolver. Para a exploração do solo e subsolo da plataforma Portugal vai ter que facilitar

concessões a consórcios estrangeiros, pois a tecnologia nesta área ainda é escassa e poucos países dispõem dela. Será aqui que a salvaguarda terá que ser assegurada, não só ao nível de retorno económico, mas também a nível de controlo e transferência tecnológica, científica, *know-how*, bem como a incorporação clara de mão-de-obra e empresas nacionais.

É assim de extrema importância esta proposta para Portugal, que se espera chegue a bom porto. Restará saber se existirá a devida capacidade de aproveitamento e desenvolvimento deste espaço que a geografia generosamente nos proporcionou.

A possibilidade de nos tornarmos de facto uma pequena potência marítima com meios e capacidades próprias compensaria a nossa periferia europeia. Ao contrário de outros países, Portugal ocupa uma posição e singularidade únicas relativamente aos outros Estados marítimos europeus, pois o nosso atlantismo é transversal ao conjunto do Oceano Atlântico, de Norte a Sul, Este e Oeste (Cunha, 2005, p.391). De acordo com Tiago Cunha:

Portugal, pela sua condição geográfica de charneira entre continentes, pela natureza de Estado quase arquipélago, pela sua história e pelas suas relações políticas internacionais, permanece como um país singular no quadro europeu. Potenciar o posicionamento geoestratégico de Portugal como nação oceânica implica antes de tudo compreender esta singularidade e implica principalmente saber tirar partido dela (Cunha, 2005, p. 391).

2.3 ESTRATÉGIA NACIONAL PARA O MAR

Parece incontornável que a um país com a posição geográfica e identitária de Portugal se impõe uma efetiva estratégia nacional para o mar. Assim, em Agosto de 2005 foi criada uma estrutura de missão com a intenção de

apresentar a primeira Estratégia Nacional para o Mar – ENM 2006/2016²⁷ cuja versão final foi aprovada em 16 de Novembro de 2006. Esse documento, reconhecendo que "Portugal precisa de uma estratégia para o mar", sublinha que tal, "tem sido reconhecido através de inúmeras iniciativas que lançaram as bases para a discussão de como o mar poderá tornar-se num dos principais factores de desenvolvimento do país, se devidamente explorado e salvaguardado" (ENM 2006/2016, p. 1).

Ainda na sua introdução a ENM 2006/2016 assume os desafios do espaço marítimo português na sua posição estratégica e as "...responsabilidades nas áreas de defesa nacional, segurança e vigilância, imigração ilegal, combate à poluição, apoio à navegação e salvaguarda da vida humana no mar..." (ENM 2006/2016, p.1). Aponta também as oportunidades de desenvolvimento económico em outras áreas até ao momento descuradas. Assim, esta estratégia reconhece que terá de ser posta em prática transversalmente com outras políticas, estratégias e programas nacionais, sendo o objetivo central o aproveitamento dos recursos do oceano e zonas costeiras, com o necessário desenvolvimento económico e social.

Relativamente ao seu desenvolvimento e suporte, esta estratégia considera serem seus pilares estratégicos, o conhecimento, o planeamento e ordenamento espacial e a promoção e defesa ativa dos interesses nacionais. No que concerne à defesa nacional e segurança e política externa, o texto da estratégia propõe no âmbito do conhecimento e do planeamento, a clarificação de atribuições, a identificação de áreas de intervenção e de coordenação, a segurança de navegação, a salvaguarda da vida humana no mar e a fiscalização marítima como fatores de suporte estratégico. Quanto à política externa, a estratégia considera que se deve promover "a centralidade atlântica portuguesa e as relações externas com outros continentes, nomeadamente as relações transatlânticas e as a desenvolver no âmbito da CPLP, afirmando-nos como o país marítimo da europa" (ENM 2006/2016, p.18).

²⁷ Resolução de Conselho de ministros nº 128/2005.

A ENM 2006/2016, define que as opções estratégicas elencadas serão executadas com planos de ação específicos, onde se definirão os intervenientes, os meios a mobilizar e a sua origem.

No entanto, se excluirmos algumas iniciativas, como o projeto de expansão da plataforma continental e o facto de Portugal ter hoje capacidade científica e tecnológica para pesquisa e investigação que lhe permite contribuir de forma sustentada para o conhecimento do oceano e do espaço atlântico, relativamente às opções estratégicas de defesa e segurança e política externa muito pouco se evoluiu.

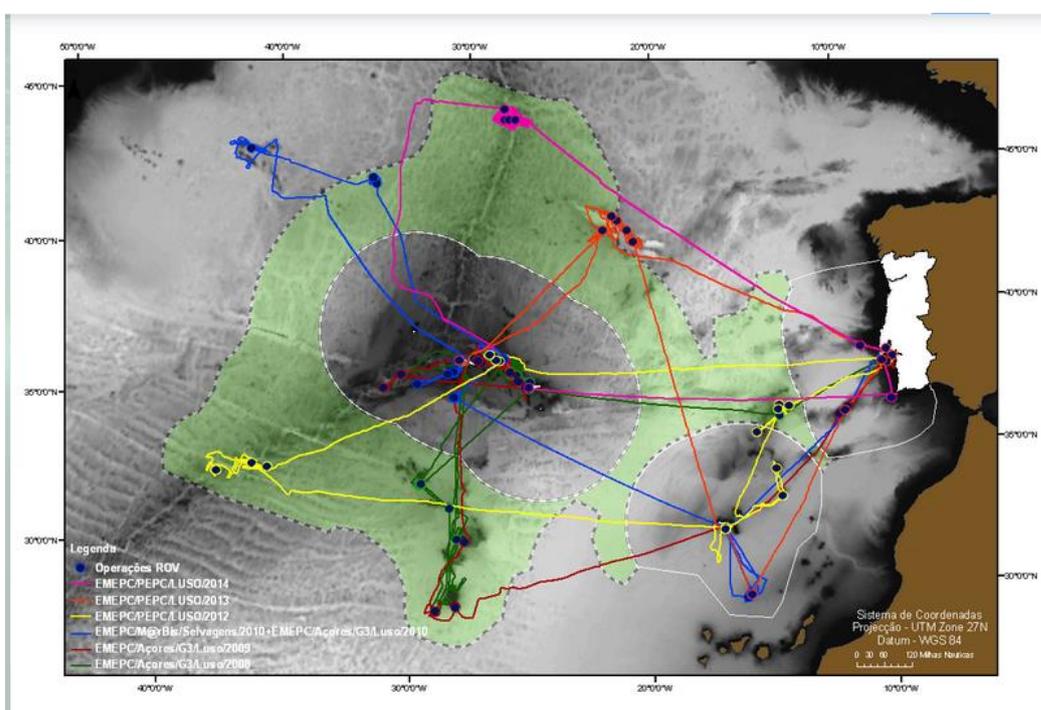


Figura 4: Campanhas ROV realizadas no âmbito do PEPC.

Fonte: www.emepc.pt

É de salientar, no entanto, o estudo dos fundos marinhos desenvolvido até agora com recurso ao veículo submarino de controlo remoto ROV. “o ROV Luso é um veículo de operação remota que permite mergulhar até 6000m de profundidade. E representa para Portugal a capacidade de intervir em 100% dos fundos oceânicos sob soberania nacional” (EMEPC). Merece também

destaque o desempenho dos quatro navios hidrográficos da marinha portuguesa.²⁸

Em Fevereiro de 2014 foi publicada a Estratégia Nacional para o Mar 2013/2020²⁹. Esta estratégia assume o oceano como um vetor estratégico de desenvolvimento, relevando também o papel desempenhado por Portugal no quadro da UE, contida na estratégia “Europa 2020”³⁰, na política marítima integrada da UE, bem como na estratégia da UE para o Atlântico. Embora se tenha de concordar que, nesta vontade de colaboração e participação, a estratégia agora publicada acompanha a anterior, por outro lado ela justifica a antecipação do final da anterior estratégia com todos os projetos recentes e futuros de âmbito europeu.

Esta estratégia assume que Portugal como um país marítimo por excelência, sendo a face atlântica da Europa, terá de ter iniciativa e liderar a governação marítima tanto ao nível europeu como internacional. Poderá afirmar-se que esta estratégia se apresenta como um documento de elevada ambição e que será de difícil concretização tendo em conta as condições atuais de Portugal.

Relativamente ao conjunto de intenções expressas, releva-se a necessidade de desburocratização, de aprofundamento do conhecimento cultural, da educação e da ciência e tecnologia como desafios e pilares de cumprimento da estratégia. Sublinha-se ainda a necessidade de reforçar a importância da afirmação e cooperação internacional no âmbito da posição geoestratégica portuguesa, afirmando os desafios e responsabilidades “particularmente nas áreas de especialização de mar e leito marinho, de vigilância e controlo das atividades que nele têm lugar, e de monitorização do seu ambiente e ecossistemas” (ENM2013-2020, 2013, p. 26) e o dever de contribuir no quadro da CPLP para a concertação de posições relativas a políticas marítimas (ENM2013-2020, 2013, p. 43).

²⁸ Cf. <http://www.marinha.pt/pt-pt/meios-operacoes/armada/navios/Paginas/Navios.aspx>.

²⁹ Resolução do conselho de Ministros nº12/2014.

³⁰ Ver http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm.

No que diz respeito à proteção e salvaguarda do mar português, e dada a especificidade do mesmo, a Estratégia Nacional aponta a responsabilidade dos Estados costeiros em colaborarem. Assinala também que Portugal deve promover os meios disponíveis, num esforço de cooperação civil-militar, sendo necessário para isso, em primeiro lugar, partilhar informação entre sistemas de vigilância, monitorização e de controlo.

A grande diferença em relação à estratégia anterior é a apresentação de um plano de ação, o Plano-Mar-Portugal (PMP). O plano permitirá ter presente os objetivos, a execução e o período de execução da mesma, assim como a identificação dos recursos para o seu cumprimento. Este plano compreende assim tudo o que decorre da ENM 2013/2020, merecendo destaque, no âmbito desta dissertação, a intenção de elevar o potencial geoestratégico e geopolítico do território nacional e a consagração de Portugal como nação marítima. O PMP assume a necessidade de maior experiência e reforço na área da segurança e exercício de autoridade, para que as atividades interligadas decorram em ambiente de segurança (ENM 2013/2020, 2013, p. 63).

Resulta inegável a importância de ter uma estratégia nacional para o mar, que é obrigatória e imprescindível para um país como Portugal. No entanto, as questões relativas à área defesa e segurança continuam a não fazer parte da estratégia, sendo apenas mencionadas no sentido de um maior reforço e experiência. A pouca profundidade dos textos, e questões óbvias levantadas relativamente a esta matéria, são claramente insuficientes para que de uma forma transversal se trate as questões ligadas ao nosso espaço marítimo. Pode afirmar-se que no atual caminho, estas questões vão continuar a ser tratadas de forma vertical por cada ministério responsável em determinada área, por cada organismo e ator envolvido, sendo que o ideal seria o tratamento horizontal de toda a estratégia definida.

2.4 CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL

Passada uma década desde a aprovação do anterior conceito estratégico de defesa nacional³¹ e resultado das alterações globais e particulares do nosso país, foi publicado o novo CEDN em 2013, que, “... define os aspetos fundamentais da estratégia global a adaptar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de Segurança e defesa nacional...” (CEDN, 2013).

A fundamentação em que assenta a estratégia de segurança e defesa nacional insere-se indiferentemente nas linhas seguidas pelos diversos governos constitucionais de Portugal quanto aos vetores tradicionais da política externa, a OTAN, a UE e a CPLP, tendo o atual governo constitucional desenvolvido um quarto vetor, a diplomacia económica.

Quanto ao objeto desta dissertação interessa que o CEDN consagra o Atlântico de duas formas: em primeiro lugar no contexto internacional, como espaço amplo e global onde se inserem a OTAN, os Estados Unidos da América, a UE e o Atlântico Sul/CPLP. O CEDN, dado considerar o Atlântico como “uma plataforma capital para o fluxo das matérias-primas e de energia” (CEDN2013), releva a importância de um esforço convergente e próprio, entre os países costeiros de norte a sul com vista à garantia da segurança comum. Este objetivo não se afigura de fácil concretização, segundo Reis Rodrigues, já que à exceção do Brasil, da África do Sul e da Argentina, os restantes países no Atlântico Sul ainda revelam dificuldades no controlo, fiscalização e supervisão das suas águas, sendo ainda uma realidade a falta de interesse e de atribuição

³¹ Resolução do Conselho de Ministros nº 6/2003.

de prioridades dadas a estas matérias (Rodrigues, 2013, p. 3)³². Relativamente ao nosso espaço marítimo têm sido manifestados vários alertas relativamente à falta de fiscalização e capacidade para o fazer, essencialmente por falta de meios.

Em segundo lugar, o conceito consagra o Oceano Atlântico no contexto económico e na vertente do investimento nos recursos marítimos que é essencial explorar. No entanto, qualquer destas duas abordagens requer meios e investimento, tanto os relativos à exploração da área, como os meios de proteção e de segurança.

Não se quer com isto afirmar que Portugal se deve fechar, deixar de participar ou de contar com as organizações onde se insere, mas até os conceitos mais recentes de partilha de meios da OTAN ou da UE/PCSD exigem participação e comparticipação. A solução poderá passar pelos conceitos de *Pooling and Sharing*³³, que basicamente e à imagem do conceito *Smart Defence*³⁴ da OTAN significa uma utilização inteligente dos recursos disponíveis, ou seja, “fazer mais com menos”. Estes conceitos cada vez mais se assumem como a via para uma atuação célere e eficaz no plano internacional.

No entanto, mesmo estes conceitos ainda carecem de forte implementação e da devida explicação, da lógica do seu emprego, dadas as habituais reticências dos países em usarem os seus meios e recursos militares e civis de segurança e defesa em outro que não seja o seu interesse próprio. Os EUA, “motor” da

³² Alexandre Reis Rodrigues é vice-almirante na situação de reserva, presentemente a desempenhar o cargo de vice-presidente da Comissão Portuguesa do Atlântico e fundador do Jornal de Defesa e Relações Internacionais, autor de vários artigos relativos à estratégia e segurança marítima e questões atlânticas.

³³ A Agência europeia de Defesa em conjunto com os Estados Membros desenvolveu a iniciativa *Pooling & Sharing*. O conceito trata de iniciativas e projetos de partilha e atuação no que diz respeito a capacidades militares entre Estados Membros. *The actions herein are aimed at mainstreaming Pooling & Sharing in Member States' planning and decision-making processes. They are to be implemented on a national and voluntary basis, in line with defence policies of Member States*”.

³⁴ *Partilha de meios e capacidades entre os Estados que fazem parte da OTAN. “Smart Defence is a cooperative way of thinking about generating the modern defence capabilities that the Alliance needs for the future. That means harmonising requirements, pooling and sharing capabilities, setting priorities and coordinating efforts better.*

OTAN, têm advertido, talvez mesmo devido ao seu redireccionamento para a área do Pacífico, que a Europa tem que assegurar a sua própria defesa.

O CEDN define o mar como um importante ativo estratégico, e que o mesmo deve estar integrado numa perspetiva ampla de segurança e defesa nacional. Esse documento assume que para que isto se torne possível é necessário entre outras as seguintes capacidades: “vigilância e controlo do espaço marítimo, clarificação de competências e racionalização de meios e instituições envolvidas na vigilância e assistência marítima, otimizar a coordenação e a utilização dos meios de combate a atividades criminais” (CEDN2013).

Estas atividades, embora descritas e enunciadas no CEDN, são funções básicas do Estado, não sendo parte de uma estratégia total, mas de estratégias gerais e básicas a desenvolver obrigatoriamente pelos agentes envolvidos.

O CEDN, sendo um documento de extrema importância, acaba por ser demasiado extenso e por vezes vago naquilo a que se propõe. A estratégia apenas pode ter importância e valor prático se for exequível, pelo que não basta expor as ambições e ter noção dos ativos estratégicos nacionais num documento que depois não terá aplicação pelos vários intervenientes.

O CEDN, para além de propostas e definir aquilo que é o regular funcionamento do Estado e do trabalho governativo do momento, tem de passar para além dessas tarefas. Questões como “clarificação de competências das forças e serviços de segurança ou gerir adequadamente as capacidades civis e militares existentes” são um bom exemplo de competências obrigatórias do normal funcionamento do Estado e não de uma Estratégia total, sendo isso que se pretende no CEDN.

O General Luiz Pinto Ramalho³⁵, aquando da discussão das grandes opções do CEDN na Assembleia da República, afirmou que um documento deste tipo e importância deveria ser “claro, objetivo e realista”, devendo o mesmo nesta orientação realista responder a “três questões indispensáveis para validar qualquer ação estratégica, ser adequada, ser exequível e, muito importante, ser aceitável e gerar a adesão da comunidade nacional” (Ramalho, 2013, p.1).

Ter uma estratégia será sempre importante e adequado, como é óbvio. A questão é ser adequado ao nível de ambição que se pretende, donde resulta ser ou não exequível. Quanto à questão da adesão da sociedade portuguesa a uma estratégia nacional, essa adesão seria de extrema importância. No caso português estas matérias sempre estiveram afastadas da esfera educacional e cultural da sociedade portuguesa, tendo como resultado óbvio um interesse e um grau de importância, atribuído a estas questões, muito baixo. Não basta ter um Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Ele tem de ser compreendido e ser visto como um documento de todos.

2.5 PROGRAMA DO XIX GOVERNO CONSTITUCIONAL

Para se tentar perceber qual a intenção estratégica do XIX governo constitucional nas matérias de Segurança e Defesa e Política Externa analisou-se o programa de governo e as grandes opções do plano 2014.

A importância desta análise é relevante na medida em que a estratégia total define aquilo que o poder político considera o rumo que o país deve tomar nas mais variadas matérias e sectores. Em termos muito genéricos o programa de governo em análise assume o objetivo de “tornar o mar um vector essencial do desenvolvimento português contribuindo para repensar o conceito estratégico de Portugal” (Programa do XIX Governo Constitucional, 2011, p. 53).

³⁵ O General Pinto Ramalho é um ex-chefe do Estado-Maior do Exército. Atualmente é Presidente da Direção da Revista Militar.

Em termos de medidas relativas ao mar, a proposta de governo é incentivar a produção de pensamento estratégico sobre o mar, assumindo compromisso de atuar em todas as vertentes ligadas ao mar (Programa do XIX Governo Constitucional, 2011, p. 53). Quanto à questão principal em análise nesta investigação, refere apenas “intervir na defesa e segurança no mar” (Programa do XIX Governo Constitucional, 2011, p 58).

No âmbito da política externa, o programa adota a matriz seguida por todos os governos após 1974, isto é, considera que a política externa assenta nas “opções europeias, atlânticas e lusófonas que reúnem largo consenso e têm merecido acordo político consistente” (Programa do XIX Governo Constitucional, 2011, p. 104).

Este caminho seguido em política externa, assente nos seus vetores tradicionais, não representa de facto nada de novo e pouco concretiza a forma como a política externa é feita e como se definem os objetivos estratégicos concretos. Declarações como “afirmar a nossa lealdade à aliança atlântica, no compromisso pela segurança e estabilidade internacional” ou “evoluir nas relações bilaterais e multilaterais” (Programa do XIX Governo Constitucional, 2011, p. 105) são afirmações corretas e adequadas ao documento, sendo consensuais em larga medida. No entanto, estrategicamente pouco significam, já que deixam em aberto todos os cenários e não comprometem os atores responsáveis pela execução.

No capítulo da Defesa Nacional o programa presume que o Estado português será mais relevante internacionalmente de acordo com a sua capacidade e disponibilidade para a manutenção da paz e segurança internacionais, e que os objetivos de segurança de um país como o nosso estão em diversas áreas do planeta.

Apesar do reconhecimento estratégico do mar português e a assunção de que se trata de um elemento estratégico de primeira linha, sobre estas questões o texto, acaba por ser generalista e vago na intenção.

2.5.1 GRANDES OPÇÕES DO PLANO 2014.

Estrategicamente, as Grandes Opções do Plano 2014 (GOP2014) enquadram-se nas estratégias de consolidação orçamental, de rigor das finanças públicas, de desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesa (GOP2014, art.º 2). Pode ser retirado deste documento que as GOP refletem essencialmente aspetos económicos e financeiros.

As GOP2014 abordaram de forma sucinta e escassa as questões de segurança e defesa relativas ao sector do mar, podendo deduzir-se transversalmente a ligação no conjunto de intenções explanado nas opções.

A concretização das GOP2014 será resultado da aplicação dos vários ministérios e da leitura que os mesmos farão delas. A linguagem utilizada não concretiza qualquer ação específica nem aponta a forma de o fazer. Assim, nas áreas que dizem respeito ao objeto desta dissertação, o mar, incluindo a sua segurança e a defesa e a correlação com a política externa, as GOP apenas tecem intenções genéricas, que à imagem do programa de governo são consensuais mas pouco pragmáticas. Afirmar que Portugal no âmbito da OTAN “manterá uma presença política empenhada e uma contribuição operacional relevante...” é legítimo mas deixa margem para tudo e para nada. Por outro lado, “assegurar uma participação ativa em diversas operações de paz e de segurança internacional, nomeadamente no âmbito das Nações Unidas, OTAN e em missões civis e militares no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa da EU” (GOP, 2014) é efetivamente o que se pede a qualquer membro

destas organizações. No entanto, o nível de participação ativa a definir é que seria relevante.

Assim, as GOP indicam o empenho do país nas várias relações bilaterais e multilaterais, na participação de Portugal na CPLP, e na participação ativa na U E. Relativamente à área da Defesa Nacional, as GOP descrevem a orientação do Ministério da Defesa Nacional nos seus objetivos permanentes, bem como o contexto flexível de segurança internacional num quadro alargado (GOP2014, 4.2). As GOP reiteram o apoio à PCSD, a plena participação nacional no processo de transformação da Aliança Atlântica, a participação em missões humanitárias e de paz, o reforço nas relações e a cooperação militar com a CPLP.

Considerando que as GOP2014 serão o documento estratégico orientador do poder político com vista à atividade de curto prazo do Estado nos seus variados setores, a leitura e análise desse documento mostram que lhe falta indicação clara dos objetivos a atingir, dos meios para alcançar esses objetivos e a indicação de um programa de implementação.

Um conjunto de objetivos ou tarefas pouco pragmáticos e concretos, como “participação ativa”, “intensificação das relações externas”, “investimento na consolidação e aprofundamento”, “promoção de políticas estruturantes” e “reforço de relações bilaterais”, não é vinculativo e resulta seguramente num baixo grau de execução, ainda que, na sua atividade diária os vários ministérios desenvolvam atividades que com certeza se enquadrarão e adaptarão a opções tão genéricas e amplas.

Deste modo, esta que poderia ser uma estratégia de curto prazo, no caso para o ano seguinte, quase que assume carácter de programa de governo. Relativamente à matéria objeto desta dissertação, a existência e a necessidade de uma estratégia de segurança e defesa para o mar português, é assumida de forma muito ligeira e sem compromisso.

Após a análise realizada neste capítulo a documentos como o Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos, a convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, as Estratégias Nacionais para o Mar, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013, o Programa de Governo e as GOP2014, pode considerar-se que existe uma grande produção documental, onde se encontrarão seguramente muito boas pistas para o devir português, mas não necessariamente uma estratégia nacional. Ainda assim, e considerando alguns dos documento como definidores de estratégia, na definição que foi adotada nesta investigação, a mesma nunca foi conseguida, existindo um défice de execução entre o que é proposto pela estratégia total e o que é enunciado pelas estratégias gerais. Parece, na maioria da documentação produzida, existir uma preocupação de não vinculação deixando as questões em aberto e entendidas de várias formas. Na formação destas estratégias existe ainda um grande nível de ambição, até exagerado, que pouco tem de realista, e que na maioria dos casos tornará qualquer estratégia não exequível, de nada servindo o país.

3. ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA E DEFESA DO MAR PORTUGUÊS

Portugal não tem uma estratégia de segurança marítima. A um país com a dimensão marítima portuguesa resulta essencial que a desenvolva rapidamente. Outros países, como os Estados Unidos ou o Reino Unido, desenvolveram estratégias próprias de segurança marítima. Sem querer entrar em comparações de dimensão e capacidade destes países, e sem entrar em níveis de ambição não exequível, parece que o essencial para Portugal será avançar para a definição urgente de uma estratégia de segurança marítima.

O primeiro problema com que nos deparamos é o facto de não existir uma definição única e conclusiva do que é segurança marítima. Por exemplo o Reino Unido considera segurança marítima com sendo: “A promoção e proteção dos interesses nacionais do Reino Unido, dentro do território e no estrangeiro através de uma gestão ativa de riscos e oportunidades, no e do domínio marítimo, de forma a fortalecer e ampliar a prosperidade, segurança e posição do Reino Unido e para ajudar a criar um mundo mais estável”³⁶ (*National Strategy for Maritime Security*, 2014, p.9).

O Reino Unido adota assim uma definição suficientemente abrangente de segurança marítima. A estratégia portuguesa, que assume o papel equivalente da estratégia de segurança marítima do Reino Unido é o CEDN, ainda que

³⁶ Tradução livre do autor. No original: “*the advancement and protection of the UK’s national interests, at home and abroad, through the active management of risks and opportunities in and from the maritime domain, in order to strengthen and extend the UK’s prosperity, security and resilience and to help shape a stable world*”

tenha a seu cargo outras variantes. Quanto à estratégia nacional para ao mar, deixou de fora as vertentes de segurança e defesa.

A definição de segurança presente no CEDN é bastante abrangente e genérica, podendo dizer-se que se aplica a todas as áreas do interesse nacional, acabando contudo por não se definir o que é segurança marítima. Deste modo, afigura-se como necessário que o ponto de partida para uma estratégia de segurança marítima será a definição, na ótica do Estado português, do que é segurança marítima. Conforme afirmava Reis Rodrigues,

“É a mesma coisa que hoje se falar muito na necessidade de uma estratégia de segurança marítima e não se começar por ter a preocupação de definir muito objetivamente ou claramente, pelo menos, o que é segurança marítima. Isso parece-me importante porque não se pode falar em estratégia de segurança marítima sem saber o que é segurança marítima. Embora possa parecer uma coisa intuitiva, na verdade não é. Se for à procura do que é segurança marítima encontra conceções muito diferentes, portanto eu não sei de qual estamos a falar (Rodrigues, 2014).

Qualquer tentativa de criar uma estratégia de segurança marítima sem esta definição resultará na criação de mais um documento que não será seguido ou aplicado e cujo resultado será a sua não exequibilidade.

Dado o conceito alargado de segurança, mais abrangente, presente no CEDN em comparação com o conceito estratégico de 2003, que tinha praticamente só a parte militar (Rodrigues, 2014) a implementação de uma estratégia de segurança marítima terá que ser transversal a vários setores governativos e não desenvolvida por apenas dois ou três ministérios. No exemplo acima citado do Reino Unido, a estratégia de segurança marítima juntou 16 departamentos e agências na sua produção.³⁷

Considerando os vetores da política externa portuguesa com ligação ao mar, uma estratégia de segurança marítima não se pode simplesmente basear no

³⁷ Ver: www.gov.uk/government/news/national-strategy-for-maritime-security .

“espaço estratégico de interesse nacional permanente, ou seja, toda a área molhada situada entre as parcelas do território nacional, abrangendo também a Zona Económica Exclusiva (ZEE) e a plataforma continental” (Cajarabille, 2009, p. 105)³⁸ mas também incluir os espaços estratégicos de interesse nacional previstos no CEDN, ou sejam, a Europa, o espaço euro-atlântico e o Atlântico. Conforme nota Reis Rodrigues:

Se Portugal não for totalmente bem-sucedido quanto aos objetivos constantes da visão atlântica como espaço de expansão económica, político-cultural e de segurança, em que depende apenas de si, então não será possível esperar que tenha sucesso na chamada visão integrada, que implica influenciar a agenda internacional (RODRIGUES, 2013)

Em primeiro lugar, Portugal tem de se basear na Europa de uma dupla forma, isto é, assegurar a própria segurança nacional, garantindo também a segurança europeia, com a participação inerente na PCSD. O Tratado de Lisboa³⁹ introduz novas disposições com a finalidade de implementar progressivamente uma defesa europeia comum. Os Estados membros passam a estar vinculados a uma cláusula de solidariedade em matéria de defesa europeia. Através deste novo Tratado foram introduzidos dois pontos importantes em matéria de defesa, a cláusula de defesa mútua, os Estados membros são obrigados a prestar socorro a um Estado membro que tenha sido alvo de ataque armado e a cooperação estruturada permanente onde os Estados membros desenvolvem de forma mais intensiva a sua capacidade de defesa e fornecimento de unidades de combate para as missões previstas no Tratado. Portugal faz parte das denominadas “Euroforças” em dois grupos, EUROFOR (forças terrestres de Espanha, França, Itália e Portugal) e

³⁸ Vice-almirante na situação de reserva, ainda na situação de reserva assumiu a presidência do Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica e lecionou disciplinas no âmbito da estratégia. É atualmente docente convidado do Instituto Superior de Ciências da Informação e da Administração, em Aveiro. Autor de vários artigos sobre a temática de segurança do mar e estratégia marítima.

³⁹ Ver: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.1.5.html

EUROMARFOR (forças marítimas de Espanha, França, Itália e Portugal) (eurlex.europa.eu, 2010).

No espaço euro-atlântico, segunda área de interesse estratégico, Portugal procura afirmar-se na Aliança Atlântica e numa relação próxima com os EUA, sendo neste espaço estratégico que Portugal se assume como coprodutor de segurança no âmbito da OTAN. Por último uma estratégia de segurança marítima tem que se basear também no espaço atlântico, em primeiro na área de interesse nacional e permanente e em segundo no que concerne ao Atlântico Sul, à CPLP diretamente, mas também ao surgimento de novas comunidades de segurança e processos de democratização (Rodrigues, 2013, p. 5).

No entender de Reis Rodrigues as razões fundamentais para a existência de uma estratégia de segurança marítima serão, em primeiro lugar, a perspectiva de num futuro próximo nos tornarmos no 11^o país com maior área marítima, em segundo lugar, seria a necessidade de antecipação à estratégia de segurança marítima europeia, isto é, ao termos uma ideia concreta e uma estratégia sobre as matérias para podermos tentar influenciar as decisões comunitárias. A terceira razão relaciona-se com as ambições declaradas nos relacionamentos bilaterais e multilaterais, bem como a visão integrada do Atlântico patente no CEDN. Por último, é crucial o envolvimento de todas as entidades relacionadas, assim como a capacidade de vigilância, elemento crucial da segurança marítima (Rodrigues, 2014, p. 226).

Parece assim poder afirmar-se com segurança que, a um país como Portugal, com a sua ligação histórica e território marítimo, se impõe uma estratégia de segurança marítima. Esta deverá ser uma estratégia com objetivos claros, com um nível de ambição adequado, ou seja, em que se evite uma produção documental exagerada nos propósitos, de modo a tornar a estratégia consensual mas, mais importante ainda, exequível. O ideal de produção desta

estratégia seria ocorrer em paralelo com o CEDN. Não o tendo sido, seria ideal trabalhar no mesmo no mais curto espaço de tempo.

3.1. SEGURANÇA MARÍTIMA PORTUGUESA

Contrariamente a outros países de vocação marítima, Portugal não tem uma definição própria de segurança marítima. Não existe também uma definição global e universal. Conforme afirma Reis Rodrigues, “tendo Portugal grandes interesses no mar, e estando em vésperas de os alargar com o processo de extensão da plataforma continental, não me restam dúvidas de que precisamos de desenvolver a nossa própria conceptualização de segurança marítima” (Rodrigues, 2014, p. 222).

A questão da segurança, expressa no CEDN, tornou-se abrangente e multidisciplinar, sendo transversal a todas as áreas. Tornou-se assim mais difícil a sua definição, elevando a dificuldade de caracterização no particular caso da segurança marítima. Lopo Cajarabille considera a segurança marítima portuguesa como um subsistema da segurança nacional, justificando esta particularidade com o meio em que a mesma se desenvolve, os meios, conhecimento específico e a experiência necessários para garantir a segurança no mar (Cajarabille, 2013, p. 16).

A questão securitária no mar tem duas vertentes associadas, denominadas em língua inglesa como *safety* e *security*, não havendo em português uma tradução simples e direta dos conceitos. Na legislação nacional optou-se por utilizar o termo “segurança” para *safety* e “proteção” para *security*.⁴⁰ Assim, na vertente segurança (*safety*) encontra-se a atividade de segurança de navegação, a preservação do ambiente marinho e a preservação da vida humana decorrentes de causas naturais ou acidentais. Neste ponto Portugal

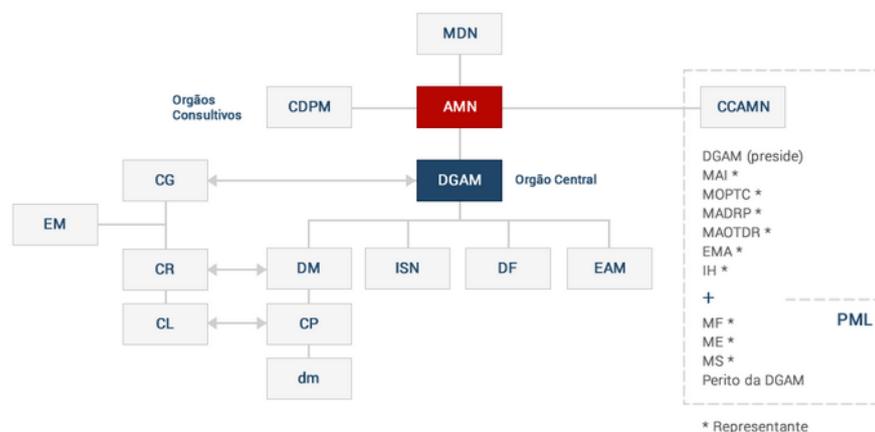
⁴⁰ Decreto-Lei nº 226/2006 de 15 de Novembro.

assume a responsabilidade de um Serviço de Busca e Salvamento (SAR) de uma área de cerca de 6.000.000 quilómetros quadrados o que equivale a 63 vezes a área terrestre nacional.⁴¹

A vertente designada por proteção (*security*) decorre de origem intencional e está associada às medidas contra a atividade criminal. Atividades como o terrorismo, a pirataria, o tráfico de estupefacientes, o tráfico de armas de destruição massiva e a imigração ilegal são alguns dos ilícitos que podem perturbar e afetar as zonas de interesse nacional e que apenas uma fiscalização adequada e um conhecimento profundo sobre a área em questão pode amenizar e ajudar a prevenir. No entanto, uma mesma ação pode contribuir para a *safety* e para a *security* “...no caso da imigração ilegal em que pode haver um problema de *safety*, em função do perigo de naufrágio, e também um problema de *security*, porque se promove a criminalidade” (Cajarabille, 2013, p.16).

Considerando estes dois conceitos, depressa se conclui que o número de intervenientes no plano da segurança marítima é elevado e transversal a vários ministérios e entidades, e o resultado final será tanto melhor, quanto melhor for a articulação e coordenação destes. Se considerarmos apenas a esfera estatal e a composição da Autoridade Marítima Nacional (AMN), ficamos com a perceção de quanto pode ser complicado.

⁴¹Ver: www.marinha.pt/pt-pt/meios-operacoes/comando-apoio/centros/Paginas/Busca-Salvamento.aspx .



Legenda:

- | | |
|--|--|
| AMN – Autoridade Marítima Nacional | EM – Estado-maior |
| CCAMN – Conselho Consultivo da Autoridade Marítima Nacional | EMA – Estado-Maior da Armada |
| CDPM – Comissão do Domínio Público Marítimo | IH – Instituto Hidrográfico |
| CL – Comandos Locais | ISN – Instituto de Socorros a Náufragos |
| CG – Comando-geral | MAI – Ministério da Administração Interna |
| CP – Capitania dos Portos | MADRP – Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas |
| CR – Comandos Regionais | MOPTC – Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações |
| DF – Direção de Faróis | MAOTDR – Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional |
| DGAM – Direção-geral da Autoridade Marítima | MDN – Ministério da Defesa Nacional |
| DM – Departamentos Marítimos | ME – Ministério da Economia |
| dm – Delegações Marítimas | MF – Ministério das Finanças |
| EAM – Escola da Autoridade Marítima | MS – Ministério da Saúde |
| | PML – Plano Mar Limpo |

Figura 5: Autoridade Marítima Nacional: Orgânica

Fonte: www.amn.pt

Relativamente às ameaças, e mesmo considerando que se encontra ultrapassado o período em que existia ameaça militar, estas continuam a existir. Cerca de 90 % do comércio mundial de importação e exportação é feito por via marítima. Portugal envia e recebe mais de 60% do que exporta e cerca de 70% do que importa por via marítima, é por esta via que recebe o petróleo e 2/3 do gás que consome, e é pelas águas territoriais portuguesas que passa cerca de 53% do comércio externo da UE (Simões, 2013, p. 2)⁴².

Considerando só estes dados, pode-se avaliar o efeito de atos ilícitos que perturbem as águas portuguesas, donde se deduz claramente a importância da segurança marítima. Por exemplo, a pirataria e a imigração ilegal por via

⁴² O Comandante Neto Simões é oficial da Marinha de Guerra portuguesa com o posto de Capitão de Fragata na reserva.

marítima pese embora não tenham chegado às nossas águas, podem futuramente e com a instabilidade latente no norte de África e Médio Oriente redirecionarem-se para as nossas costas e águas sob jurisdição nacional.

E a quem dirá respeito a segurança marítima? De acordo com Reis Rodrigues a segurança marítima como conceito diz respeito a cada Estado individualmente considerado, sendo que pode ser desempenhado internamente no “policimento” do mar ou externamente por imperativos e interesses da política externa (Rodrigues, 2014, p. 225).

A um país como Portugal é inegável a importância da segurança marítima, quer na proteção e segurança dos seus interesses nacionais permanentes, quer no seu espaço marítimo de interesse de acordo com os desígnios da política externa que o poder político lhe confira. As questões económicas levam a que a tónica recente se situe no aspeto da exploração e viabilização do mar enquanto agente económico e de desenvolvimento. De facto não se podem descurar estas vertentes importantes do nosso mar. No entanto, será difícil prosseguir este caminho sem, a par, existir um paradigma securitário que o garanta. Conforme nota Reis Rodrigues, “a questão de fundo que se volta a pôr hoje é encontrar um novo equilíbrio entre a visão do mar como espaço militar de defesa e projeção de poder com a visão do mar como espaço de desenvolvimento económico que é preciso proteger de ameaças que tendem a explorar as suas vulnerabilidades” (Rodrigues, 2013, p. 35).

3.1.1 ESTRATÉGIA EUROPEIA DE SEGURANÇA MARÍTIMA

Seria importante e eficaz ter sido definida uma estratégia de segurança marítima portuguesa que antecederesse a Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia (ESM-UE). Teria sido expectável e desejável que tivesse tido capacidade influenciadora nesta. Embora na criação e elaboração da ESM-EU tenha havido participação portuguesa, é possível antever que numa futura

estratégia de segurança marítima portuguesa ela terá como referência adaptadora a ESM-UE e os seus princípios. Este facto poderá limitar o que o CEDN prevê para a área do Atlântico e para o desenvolvimento da política externa portuguesa.

No passado recente, coube a Portugal um papel muito relevante na produção de pensamento estratégico e na conceptualização de políticas de governação, gestão e valorização do Oceano à escala global e Europeia, nomeadamente ao desenvolver esforços para acentuar a relevância da componente Mar no quadro das prioridades políticas da União Europeia (UE) contidas na Estratégia “Europa 2020”. De igual modo, Portugal tem assumido um papel muito ativo no desenvolvimento da Política Marítima Integrada (PMI) da UE, um eixo central para o desenvolvimento e valorização do mar, assim como da nova Estratégia Marítima da UE para a área do Atlântico (ENM 2013-2020, p.14)

A ESM-UE abrange os aspetos internos e externos da segurança marítima da União e contribui para a segurança e estabilidade a nível mundial (ESM-UE, 2014, p. 2). A finalidade definida na estratégia é “proteger os interesses da UE e dos seus Estados-Membros em matéria de segurança marítima contra uma multiplicidade de riscos e ameaças no domínio marítimo à escala mundial.” (ESM-UE, 2014, p. 3). A ESM-UE adota a seguinte definição de segurança marítima: Situação do domínio marítimo mundial em que o direito internacional e o direito nacional são aplicados, a liberdade de navegação é garantida e os cidadãos, as infraestruturas, os transportes, o ambiente e os recursos marinhos são protegidos (ESM-UE, 2014, p.3). Portugal pode optar por seguir esta definição ou uma similar, dada a abrangência da mesma. O que Portugal não poderá fazer é ir contra o que está estabelecido.

A estratégia aponta como desejável uma abordagem intersectorial, isto é, transversal a todos os sectores envolvidos no sector marítimo. A ESM-UE foi definida como não afetando as competências da União ou dos seus Estados-Membros, bem como as suas responsabilidades próprias, sendo este o princípio da integridade funcional. A Estratégia advoga ainda o respeito pelas

regras e princípios, bem como pelo multilateralismo marítimo (ESM, 2014, p.4). A estratégia assume de forma clara os seus objetivos e interesses em matéria de segurança marítima, da leitura destes⁴³ e pela forma que estão expostos não deixam antever problemas de discordância.

Relativamente aos riscos e ameaças, a ESM-UE identifica as normais ameaças relativamente ao sector específico e à segurança em geral. A ESM-UE estabelece que até ao final do ano de 2014 deveria ser apresentado um plano de ação com propostas de trabalho e de ação intersectorial. Este visa integrar a segurança marítima nas políticas da UE.

Embora não discriminada e detalhada na própria estratégia, a área do Atlântico tem uma importância elevada na ESM-UE. O Parlamento Europeu, em relatório sobre a dimensão marítima da PCSD, considera o Oceano Atlântico como vital para o comércio da Europa e manifesta a sua preocupação relativamente às atividades criminosas que se têm vindo a desenvolver, bem como as que por via do incremento económico possam vir a surgir. Este relatório regista a costa ocidental africana, com destaque para o Golfo da Guiné, como uma das maiores ameaças sobre a Europa. O texto aponta que, por exemplo, as ilhas açorianas poderiam ser utilizadas como ponto estratégico “com base numa parceria tripartida e envolvendo uma cooperação transatlântica com os EUA, o Canadá, o Brasil e os outros países da América Latina, bem como a UE e a União Africana (Relatório Parlamento Europeu, 2013, p. 14).

A perspetiva do Parlamento Europeu, embora não tendo ficado expressa na ESM-UE, é transversal às pretensões declaradas no CEDN relativamente ao desenvolvimento da política externa, especialmente no Atlântico Sul.

A ESM-UE não se afigura um obstáculo de maior à criação de uma estratégia de segurança marítima portuguesa. É de crer, e tendo Portugal participado e

⁴³ Cf. ESM-UE p.6 e 7.

contribuído por exemplo para o Plano de Ação para uma Estratégia Marítima na Região Atlântica elaborado pela Comissão Europeia, que tenha também tentado influenciar as instâncias europeias aquando a criação da ESM-UE e que pelo menos alguns dos pontos centrais reflitam o desejo do Estado português relativamente à segurança e defesa do mar português.

3.2. MEIOS E ATUAÇÃO SECURITÁRIA

A coordenação de todos os sectores intervenientes na segurança marítima está na incumbência do Sistema de Autoridade Marítima (SAM). Este foi introduzido com a função clara de uniformizar a fiscalização, controlo e regulação no domínio marítimo (Carajabille, 2009, p.110). O funcionamento disposto no SAM é desenvolvido pela Autoridade Marítima Nacional (AMN) que na sua orgânica comporta transversalmente todos os sectores do Estado com envolvimento nas questões de segurança marítima, *safety e security*.⁴⁴

A pouca saúde económica do país e o recente resgate financeiro a que teve que recorrer e ainda a exigência de cortes na despesa afetam sempre as questões da segurança. O que se tem assistido, ainda que sob uma capa de reestruturação, racionalização e operacionalização, têm sido invariavelmente cortes cegos que podem comprometer a segurança e a imagem do país quer nas organizações onde está inserido, quer nas relações bilaterais e multilaterais que deseja manter e promover.

Não sendo objetivo desta investigação inventariar os meios existentes e futuras necessidades, existem realidades evidentes que não devem ser ignoradas. Centrando a nossa análise na Marinha, sem retirar importância ao poder aéreo e a todas as entidades que atuam ou podem atuar no nosso espaço marítimo na linha ténue entre segurança externa e interna, esta tem uma frota

⁴⁴ Ver: www.autoridademaritima.marinha.pt.

envelhecida e alguns dos meios previstos para a renovação desta foram cancelados, como a construção de navios de patrulha oceânicos.

Número	Navios	Ano de construção mais recente / Idade
5	Fragatas	1994 - 21 anos
6	Corvetas	1975 - 40 anos
4	Patrulhas	1972 - 43 anos
4	Hidrográficos	1989 - 26 anos
2	Patrulhas Oceânicos	2010 - 05 anos
1	Reabastecedor	1993 - 22 anos
2	Submarinos	2010 - 05 anos
5	Helicópteros	1993 - 22 anos

Figura 6: Meios Marinha de guerra portuguesa

Fonte: www.marinha.pt

Considerando a dimensão da área marítima portuguesa, resulta incomportável e mesmo irrealista, face aos meios disponíveis, ter uma presença física permanente. O expectável aumento da plataforma continental aumenta ainda mais esta realidade. Daí a relevância da incontornável pergunta de Victor Carajabille: “Parece admissível que o solo soberano do país possa duplicar e não se reconsidere todo o planeamento das forças que protegem os interesses do Estado no mar?” (Carajabille, 2013, p.20).

Atendendo ao ambiente em que se desenvolve a segurança marítima e a sua especificidade, à previsibilidade dos meios, às necessidades de manutenção e de substituição desses meios, compreende-se que não é uma tarefa de curto prazo mas de médio ou longo prazo. Os cortes sem olhar a esta realidade podem levar a um vazio de meios e capacidades com custos mais elevados do que manter e substituir.

Como já referido nas questões da segurança marítima, o grosso da responsabilidade cabe à Marinha. Embora considerando a limitação de meios da frota marítima e a idade da mesma, ainda assim esta tem dado mostras de bom desempenho, quer na defesa dos interesses nacionais permanentes quer em representação em operações internacionais.

No decurso do 1º semestre de 2014 realizou 8 missões de curta duração para fiscalização dos espaços marítimos sob jurisdição nacional e salvaguarda de vida humana no mar, na zona Centro, Sul, Norte e Arquipélagos. No âmbito internacional cooperou até ao final do ano de 2014 em missões técnico-militares com Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe, Angola e Moçambique, bem como uma participação na missão K-FOR Kosovo, em Pristina até 01 de Setembro de 2013.



Figura 7: Operações da Marinha de Guerra portuguesa

Fonte: www.marinha.pt

Atualmente a atuação da Marinha portuguesa é considerada no âmbito do conceito de duplo uso. A Marinha de duplo uso consiste numa utilização dual de meios oceânicos da marinha e utilização de meios normalmente utilizados

pelas guardas costeiras. A Marinha neste conceito de duplo uso atua no campo militar e no campo da segurança e de ação não militar.

No entanto, este conceito não está isento de críticas e não é totalmente consensual. Em primeiro a falta de força jurídica do conceito, ou seja o legislador não previu este na Lei Orgânica da Marinha.⁴⁵ Em segundo a separação existente e atribuída na Lei às funções de Segurança Externa (militares) e Segurança Interna (polícias) leva a que a questão do “duplo uso” possa, por exemplo, que a hierarquia da Polícia Marítima que em nenhum ponto está hierarquicamente sob subordinação militar, possa por via da organização subjacente à Autoridade Marítima acabar por ver-se submetida às orientações militares da Marinha (Paulo, 2011).

Este autor, no artigo em questão, admite que “a Marinha terá em curso uma linha de acção comunicacional assente na ideia de “duplo uso” para persuadir o público e os políticos de que sairá mais barato a Portugal que a Marinha continue a dominar a Autoridade marítima Nacional”

Para Cajarabille este modelo de Marinha pode definir-se como de “Marinha equilibrada”, isto é, a preferência por um conjunto diversificado de meios, para um largo número de missões, afastando-se da especialização. Ou seja à Marinha estará atribuído um número elevado de capacidades, mas para cada capacidade contribuem diversos tipos de meios, nomeadamente meios navais. No entanto, a responsabilidade pela segurança e defesa do espaço marítimo português, tanto o espaço de interesse nacional permanente, como o que decorre do interesse e defesa nacional e que ocupa um espaço marítimo mais longínquo, não está apenas a cargo da Marinha portuguesa (Cajarabille, 2009, p.109).

Portugal tem desenvolvido até agora, com os meios e mecanismos existentes, as capacidades essenciais mínimas de defesa e segurança do espaço

⁴⁵ Ver: <https://dre.pt/application/conteudo/65983262>

marítimo português, pelo menos no que atrás foi definido como espaço de interesse nacional permanente. No entanto, e atendendo à necessidade de renovação de meios que estava prevista, que devido a circunstâncias financeiras não se efetivou, existem lacunas que se agravarão futuramente. No caso específico da Marinha, e de uma previsão de necessidade de construção de seis navios de patrulha oceânicos, para substituição das existentes corvetas apenas dois foram construídos (Ministro da Defesa, José Pedro Aguiar Branco, entrevista ao jornal Expresso, 2015)⁴⁶

Relativamente ao espaço marítimo português de interesse longínquo, a questão torna-se mais gravosa. Já se percebeu a importância atual e futura do Atlântico Sul e considerando que a CPLP tem, se houver capacidades para tal, um grande domínio marítimo desta área do globo e que, com Portugal, é transversal à área do Atlântico de norte a sul, depressa se concluirá que para ter uma presença externa neste domínio terão que existir meios e uma colaboração efetiva no âmbito da segurança marítima. Várias notícias dão conta de deslocações da marinha italiana e espanhola a Angola⁴⁷, pelo que uma ausência portuguesa e a falta de colaboração efetiva, abrirão seguramente o caminho a outros Estados.

Tendo por base uma efetiva colaboração transversal de todos os fatores e agentes envolvidos nas questões marítimas, considera-se essencial que exista em primeiro lugar uma troca efetiva de informação estratégica. Existe culturalmente uma dificuldade de troca de informações entre ministérios e ainda mais entre Estado e entidades privadas. Contudo, sem estas trocas, existem sérias dificuldades à existência de uma segurança marítima eficaz. Em segundo lugar a utilização de satélites em tempo real, dado Portugal não ter esta capacidade, deve ser estabelecida por acordos ao abrigo das organizações a que pertence ou de acordos bilaterais. Deverá também ser

⁴⁶ Cf. <http://expresso.sapo.pt/politica/ministerio-da-defesa-altera-plano-nao-havera-avioes-novos-antes-modernizacao-dos-antigos=f907625> .

⁴⁷ Ver: www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2014/1/7/Navios-Guerra-Marinha-italiana-visitam-Angola.df26b027-4a30-43b5-bd41-61406a32c53b.html.

considerada a utilização de veículos aéreos não tripulados, tecnologia cada vez mais acessível e comparativamente mais barata que meios pesados de fiscalização e uma aposta clara em tecnologias de segurança e comunicação na vertente marítima.

Reis Rodrigues aponta dois pontos essenciais de primeira linha no que diz respeito a necessidades. O primeiro ponto essencial será, a aquisição de um navio polivalente logístico, meio naval que faz todo o sentido na medida em que o espaço territorial está dividido em três grandes áreas e, no caso de algum acidente de dimensão anormal, poderia ser extremamente útil. Por outro lado, aumentaria fortemente a vertente de projeção de forças deste tipo de equipamento, com capacidades dos três ramos das forças armadas, no desenvolvimento de uma política externa portuguesa forte e efetiva. Um segundo ponto seria a rentabilização e atualização do que se possui. Um exemplo claro de falta de racionalidade e bom senso é a questão do desenvolvimento de capacidades da GNR nas questões marítimas. Esta força tem insistido que quer desempenhar as funções de Guarda Costeira, estando em conjunto com a Polícia Marítima em duplicação de funções e tarefas. A Marinha tem 60% do seu equipamento adquirido para a Polícia Marítima vocacionado para funções não militares e para o desempenho das funções normalmente atribuídas a guardas costeiras (Rodrigues, 2014). Insistir nestas concessões de duplicação não só não aumenta a segurança, como ainda se tornam penosas financeiramente.

Analisando as definições da Polícia Marítima e da Unidade de Controlo Costeiro da GNR entende-se que as mesmas atuam basicamente sobre as mesmas áreas.

A Polícia Marítima, como polícia de especialidade no âmbito da AMN, e no quadro de matérias do Sistema da Autoridade Marítima (SAM), é um órgão de polícia e de polícia criminal que garante, e fiscaliza, o cumprimento das leis e regulamentos nos espaços integrantes do Domínio Público Marítimo (DPM), em áreas portuárias e nos espaços balneares, bem como em todas as águas interiores sob jurisdição da

AMN e demais espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, devendo preservar a regularidade das atividades marítimas. Compete à PM, como polícia de especialidade que exerce funções nos espaços de jurisdição da AMN, executar ações de policiamento, fiscalização, vigilância e de investigação, bem como aplicar medidas de polícia (Autoridade Marítima Nacional, 2015).

A UCC é a unidade especializada responsável pelo cumprimento da missão da Guarda em toda a extensão da costa e no mar territorial, com competências específicas de vigilância, patrulhamento e interceptação terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas (Guarda Nacional Republicana, 2015).

Portugal tem a experiência, essencialmente por parte da Marinha, para fazer face à segurança e defesa do mar português, considerando inclusive o espaço longínquo de defesa do interesse nacional. No entanto, insiste-se e, como refere Carajabille, é necessário que tenha capacidades e meios necessários, quantitativamente e qualitativamente (Carajabille, 2009, p.114).

O resultado de uma ausência de estratégia de segurança marítima será a falta de capacidades efetivas de segurança dos interesses nacionais e a falta de credibilidade internacional do país aspeto já devidamente assinalado acima. A falta de concretização de uma estratégia realista e exequível neste domínio levará à perda da importância portuguesa no domínio marítimo. No espaço de interesse permanente nacional a UE não se poderá dar ao luxo de ter um país que não assegure inequivocamente a segurança do seu espaço marítimo. Mas se Portugal não garantir essa segurança, o que será uma lacuna grave na perspectiva da UE, alguém terá de o fazer. No espaço longínquo de interesse nacional não deverão existir dúvidas que o papel que poderia ser representado por Portugal será atribuído a outros se este país não o desempenhar. As ausências e vazios poderão ter consequências desastrosas para um país que tem dado mostras de querer voltar ao mar. Mas não basta produzir documentação dita “estratégica”, alguma com ambição elevada e pouco

concretizável como se viu acima, pois tem obrigatoriamente que existir capacidade efetiva de execução.

4. Conclusão

Com este trabalho de investigação procurou-se vislumbrar se Portugal consegue assegurar estrategicamente a defesa e segurança do espaço marítimo sob sua soberania ou jurisdição, especialmente quando esse espaço se encontrar muito mais alargado. Procurou-se ainda discernir se Portugal para assegurar essa segurança e defesa não necessita de abdicar ainda mais da sua soberania, tendo em conta os atuais meios e políticas para o setor.

Adicionalmente tentou-se perceber a relação de uma efetiva estratégia de segurança marítima com o desenvolvimento da política externa portuguesa, naquilo que é definido pelo CEDN, pela Estratégia Nacional para o Mar, pelo Programa de Governo e pelas GOP, e ainda, da eventual limitação para Portugal da recente Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia.

Portugal assentou a sua estratégia nacional após o fim do Estado Novo essencialmente no “desejo” europeu. Sendo um Estado pequeno, Portugal assentou historicamente a sua estratégia em forma de alianças que, (à exceção desta última com a UE) sempre estiveram intimamente ligadas às questões marítimas.

Sendo Portugal, do ponto de vista do projeto europeu, considerado um Estado periférico e pequeno, tem uma mais-valia considerável se for considerada a sua posição geoestratégica. Esta posição estende-se de forma transversal pelo Atlântico, ou seja, o mar é para Portugal um ativo estratégico de primeira prioridade.

No entanto, apesar destas evidências, o atual CEDN define a Europa como o principal território de interesse, preferindo uma tónica mais europeísta não

considerando, e não colocando acento no verdadeiro espaço territorial de interesse nacional, isto é, o território continental português, os seus arquipélagos e o mar sob jurisdição nacional.

Existe por parte de Portugal, se tivermos em conta a extensa documentação produzida e denominada “estratégica”, uma notória vontade de retorno ao mar e às atividades correlacionadas com ele. Após Portugal ter organizado a Expo 98, houve na verdade um despertar e uma tentativa de reposicionamento estratégico relativamente às atividades do mar.

O ponto de partida desta nova atitude para com o mar ao nível de documentação estratégica é dado com a criação da Comissão Estratégica dos Oceanos, que produziu um extenso relatório com a intenção de colocar o mar na primeira linha da geopolítica e da geoestratégia portuguesa. Após a criação desta Comissão, variadas produções estratégicas versaram sobre o tema do mar e a sua valorização económica, política, diplomática, militar e securitária. Todos os textos produzidos ao longo da última década são uníssonos na importância que o mar teve, tem e poderá ter no futuro de Portugal enquanto país autónomo e soberano.

Da análise efetuada verifica-se que Portugal tem vontade de retirar vantagens da extensa porção de mar que tem sob a sua jurisdição, ou que virá a possuir futuramente, de acordo com as suas pretensões. No entanto, existem discrepâncias entre o interesse declarado de Portugal neste âmbito e os meios que dispõe. Mais grave ainda, parece notar-se que o planeamento estratégico nacional a médio longo prazo não corresponde à ambição nacional sobre o mar. Considerando os documentos estratégicos analisados, verifica-se uma excessiva ambição comparativamente com os meios, capacidades e atuação praticada.

Desta análise resulta que, na maioria dos casos dos documentos produzidos os mesmos, não tendo possibilidade de ser aplicados e não sendo vinculativos,

não apresentam exequibilidade ou realismo suficiente, isto de acordo com as reais capacidades do Estado português.

Na sequência do relatório CEO, a EMEPC realizou um excelente trabalho de apresentação da proposta de extensão da sua plataforma continental. No entanto, a própria Estrutura de Missão não considera em princípio necessidade de assegurar ou prever que esta nova área seja devidamente coberta por novos ou diferentes meios de segurança e defesa, caso venha a ser aprovada a extensão proposta, dado que a área SAR é superior (EMEPC, FAQ, 2015). Tendo em conta as atuais dificuldades para assegurar estes fatores na atual zona jurisdicional, parece ser difícil crer que se possa garantir uma área de mais do dobro da atual.

O Estado português apresentou na última década duas estratégias nacionais para o Mar. É de inegável interesse e importância para um país como Portugal ter uma estratégia para o mar. No entanto, em ambas as estratégias se deixa de fora as questões de segurança e defesa. Estas matérias são deixadas para o CEDN. Assim, mais uma vez arriscamos em estratégias sectoriais, verticais e estanques, ao invés de estratégias transversais e horizontais. Esta transversalidade dos setores ligados ao mar seria uma mais-valia estratégica.

O CEDN é um documento da maior importância estratégica. No entanto, é demasiado extenso e por ser vago na pretensão, a forma não vinculativa como foi elaborado e o seu nível de ambição elevado, torna difícil perceber se é realista e exequível. Se não possuir estas qualidades, anula qualquer possibilidade de incrementar qualquer estratégia. Foram nesta investigação analisadas as intenções do XIX Governo constitucional para as áreas em foco. Verificou-se que tanto no programa de governo, como nas Grandes Opções do Plano para 2014, os textos produzidos são muito generalistas e “em aberto” de forma que são pouco vinculativos. Da análise resulta ainda que no hiato de tempo que decorre entre o programa de governo e as GOP2014, o conjunto de

intenções permanece imutável. O que equivale a dizer que não se operacionalizou ou efetivou qualquer estratégia.

Considerando a área específica da segurança e defesa, verifica-se que Portugal não tem na realidade uma estratégia de segurança marítima. Do encontro entre a documentação produzida e a ambição demonstrada nessa documentação resulta num paradoxo: por um lado, Portugal parece querer apostar bastante na vertente marítima, quer no seu espaço estratégico de interesse nacional permanente, quer nos espaços de interesse nacional longínquo; por outro lado a aposta em meios que permitam fiscalizar e segurar e defender estes mesmos interesses é mínima.

Até agora, e não possuindo uma verdadeira estratégia de segurança marítima, o Estado português assegura as áreas sobre jurisdição nacional com grande esforço, devido a poucos meios e capacidades. Curiosamente, as vertentes de proteção (*security*) e de segurança (*safety*) são asseguradas com um número elevado de intervenientes, com uma grande transversalidade, sendo que esta transversalidade não tem aplicação aquando da produção de documentos estratégicos.

A partir do ano de 2014 a UE tem uma Estratégia Europeia de Segurança Marítima. Embora tenha havido participação de Portugal na elaboração da mesma e não se retirando da leitura desta qualquer entrave à criação por parte de um Estado membro de uma estratégia de segurança marítima, o facto é que a futura elaboração de uma estratégia deste tipo por parte de Portugal terá que se adaptar ou pelo menos não entrar em contradição com ela. De qualquer forma e dado a não existência por parte de Portugal de estratégia de segurança marítima, pode considerar a já em vigor ESM-UE.

A situação económica do país leva a que a gestão de curto prazo, não estratégica, reduza orçamentos e atuação, se nesta não forem consideradas as implicações decorrentes das ações tomadas, que podem colocar em causa a

própria estratégia. Considerando a especificidade da área marítima, e a necessidade de planeamento antecipado de médio e longo prazo, Portugal corre o risco de em determinado momento não ter meios e capacidades. Portanto, ou os adquire, tornando os custos mais elevados comparativamente com uma estratégia pensada e delineada atempadamente, ou os solicita e se socorre dos meios de outros.

Assim, da investigação efetuada ressaltaram várias discrepâncias em relação àquilo que foi produzido, como documentação estratégica, e a realidade de meios e capacidades disponíveis e, deste modo, a verdadeira implementação do que tem sido delineado nas várias estratégias.

Primeiramente, Portugal assenta a sua estratégia relativamente ao espaço marítimo português de forma sectorial e vertical, dividindo e separando claramente as áreas de segurança e defesa de quaisquer outras. A produção e operacionalização estratégica ficam a cargo de dois ou três ministérios. Acresce a isto que a documentação é demasiado extensa, pouco vinculativa e excessivamente ambiciosa para um país com as atuais capacidades. Sendo certo que é melhor ter alguma estratégia que nenhuma, o efeito de ter estratégias não exequíveis equivale ao resultado de não ter estratégia alguma.

Existe claramente uma proporção inversa de meios relativamente à ambição demonstrada na manutenção dos tradicionais vetores da política externa portuguesa. Portugal quer manter estes vetores, e explorar e aumentar a sua importância. No entanto, infelizmente, não basta produzir documentação estratégica para que isso aconteça. A importância do Atlântico de Norte a Sul, que transversalmente abrange a CPLP, necessita de uma política efetiva e de uma estratégia de segurança marítima com meios e capacidades suficientes. Dependendo destas capacidades a nossa participação na OTAN, CPLP e PCSD será apenas simbólica ou será uma presença efetiva e com real importância.

Considerando os efeitos negativos de não a ter, Portugal necessita com urgência de criar uma estratégia de segurança marítima abrangente que envolva os interesses nacionais permanentes bem como os longínquos. Esta teria que ser criada e pensada de forma transversal por todos os sectores relacionados com a atividade marítima.

Tendo uma estratégia de segurança marítima que seja mais do que uma mera produção documental, são necessários meios e recursos, que produzirão capacidades efetivas de fiscalização, segurança e defesa do espaço marítimo português. Atendendo ao espaço longínquo de interesse nacional e à dimensão do espaço de interesse nacional permanente, é necessário apostar sem receios no envolvimento de todos os agentes ligados às questões marítimas para acentuar a troca de informação estratégica, e é indispensável operacionalizar esta troca de informação entre Estado e entidades privadas, bem como dentro do próprio Estado, entre ministérios que por vezes são mais concorrentes que parceiros no desenvolvimento da mesma estratégia.

Ainda atendendo à dimensão do espaço jurisdicional, e dado que a ocupação permanente deste espaço é irreal, atendendo aos recursos necessários será preciso recorrer à utilização de satélites em tempo real, ao abrigo de parcerias estratégicas, principalmente com as organizações a que já pertencemos. Deve ser implementada uma política de utilização de veículos aéreos não tripulados, dada a sua eficiência e o seu baixo custo comparativamente com outros meios pesados de fiscalização e segurança. No âmbito da projeção de poder e fortalecimento da política externa portuguesa, essencialmente junto da CPLP, uma constatação antiga, a aquisição de um navio polivalente logístico seria essencial.

A principal questão levantada nesta investigação era se Portugal conseguia assegurar estrategicamente a defesa e segurança do seu espaço marítimo, não abdicando ainda mais da sua soberania, com os atuais meios e políticas para este setor. Portugal tem conseguido assegurar a segurança e defesa das

áreas sob sua soberania e jurisdição. No entanto, as atuais circunstâncias financeiras, os cortes orçamentais e as medidas de gestão de curto prazo, e que pouco terão a ver com estratégia, deixam antever que dentro de pouco tempo, a não se alterar esta visão, não será mais possível garantir mesmo aqueles mínimos.

Relativamente à questão acessória postulada inicialmente, resulta claro que as matérias de segurança e defesa relacionadas com o mar e com o Atlântico de Norte a Sul são transversais a todos os vetores da política externa portuguesa. A importância portuguesa seguramente se elevará se ao invés de participação mínima, recursos escassos e meios ultrapassados, basear o seu contributo em capacidades claras e efetivas. Só deste modo a outra parte da linha dos vetores tradicionais da política externa, os nossos parceiros da OTAN, da UE e outras organizações olhará para nós de outra forma, isto é, como um parceiro efetivo e não apenas como um pequeno membro.

Assim, é necessário uma verdadeira estratégia de segurança marítima, efetiva e transversal e não meros textos que, por si só, não garantem ação. São essenciais meios e recursos que origine capacidades próprias indispensáveis à segurança de defesa dos interesses nacionais. Com isto, Portugal pode desenvolver uma política e uma estratégia em relação ao mar que permita alguma autonomia em relação à UE, vincando os nossos interesses na CPLP de forma efetiva e não apenas teórica.

Interessa essencialmente ao Estado português encontrar o balanço necessário entre os objetivos que pretende com a estratégia, os meios disponíveis para o fazer e a forma de o fazer, pois dificilmente a estratégia será alcançada quanto aos fins se não houver capacidade e meios para o fazer.

Existe o que se pode considerar como vontade de produzir pensamento estratégico. No entanto este necessita de ação que o efetive, pois sem o passo da execução o pensamento estratégico não faz sentido. Atendendo à pouca

capacidade de investimento disponível, é de crer que a capacidade de execução, pelo menos, pela via do investimento, não vá aumentar. Então como se pode ter execução estratégica? As possibilidades, atendendo ao que foi sendo exposto nesta dissertação, passarão por rever a Estratégia e adequá-la às possibilidades e circunstâncias de um pequeno Estado como Portugal e com as condições geográficas que tem e que são uma vantagem. A execução estratégica também se alcança com a racionalização dos meios disponíveis, evitando a todo o custo a sobreposição de competências e a tendência de determinados ministérios órgão ou serviços para assunção de missões em duplicação.

A regra para a efetivação estratégica terá que passar obrigatoriamente pela partilha de responsabilidade entre todos os intervenientes, sem tentativas de supremacia, quando o que está em causa é o interesse nacional e não o corporativismo ou interesse particular.

REFERÊNCIAS

AMADO, Luís (2005) Visões de política externa portuguesa: ciclo de conferências-debate organizado pela Sociedade de Geografia de Lisboa, em colaboração com o Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Outubro de 2003 a Janeiro de 2005, Portugal e Espanha. Lisboa: Sociedade de Geografia de Lisboa, pp.213 a 215.

Autoridade Marítima Nacional (2015) Competências Polícia Marítima. [em linha] [Consult. 31 Mai. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.amn.pt/PM/paginas/MissaoCompetencias.aspx>.

BARRENTO, António (2010) Da Estratégia. Lisboa: Tribuna da História.

BEAUFRE, André (1963) – Introdução à Estratégia. Edição Portuguesa (2004). Lisboa: Edições Sílabo.

CAJARABILLE, Victor Lopo (2009) A Segurança no Mar Português, Revista Nação e Defesa, Primavera 2009, nº 122 – 4ª série, pp. 101-105.

CAJARABILLE, Victor Lopo (2013) [em linha] A Segurança no Mar, Revista Maria Scientia, Edição nº 5 – Março 2013. [Consult. 24 Fev. 2014]. Disponível em WWW: <URL: http://www.iep.lisboa.ucp.pt/resources/Documentos/LIAM/Maria_Scientia_n%C2%BA5-MAR2013_rv1.pdf.

COLLAÇO, Gonçalo (2010) Portugal, o Atlântico e a CPLP, Revista Segurança e Defesa nº 13, Março-Junho. Loures: Diário de Bordo.

Comissão Europeia (2013) Plano de Ação para uma Estratégia Marítima na Região Atlântica. [em linha] [Consult. 27 Mai. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <https://infoeuropa.euocid.pt/files/database/000056001-000057000/000056124.pdf>.

Conselho Económico e Social (2008) [em linha] O Mar e as Políticas Marítimas. [Consult. 16 Out. 2013]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.ces.pt/download/594/marpolitmarit.pdf>.

COUTO, Abel Cabral (2004) Introdução à Estratégia, Prefácio à Edição Portuguesa. Lisboa: Edições Sílabo.

CUNHA, Tiago Pitta (2005) - Visões de política externa portuguesa: ciclo de conferências-debate organizado pela Sociedade de Geografia de Lisboa, em colaboração com o Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Outubro de 2003 a Janeiro de 2005, Talasso-Democracia. Lisboa: Sociedade de Geografia de Lisboa, pp.391 a 402.

CUNHA, Tiago Pitta (2011) – Portugal e o Mar. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Decreto-lei 226/2006 de 15 de Novembro (2006), [em linha] Proteção do Transporte marítimo. [Consult. 15 Out. 2013]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.dre.pt/cgi/dr1s.exe?t=dr&cap=1-1200&doc=20063589%20&v02=&v01=2&v03=1900-01-01&v04=3000-12-21&v05=&v06=&v07=&v08=&v09=&v10=&v11=%27Decreto-Lei%27&v12=&v13=&v14=&v15=&sort=0&submit=Pesquisar>

Europa - O Portal Oficial da União Europeia (2014) [em linha] Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia. [Consult. 15 Ago. 2014]. Disponível

em WWW: <URL: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security/index_pt.htm

European Defense Agency (2015) Pooling&Sharing. [em linha] [Consult. 25 Mai. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.eda.europa.eu/Aboutus/Whatwedo/pooling-and-sharing>.

Estratégia Nacional para o Mar 2006/2016 (2006) [em linha] Disponível em WWW: <URL: [http://www.cienciaviva.pt/img/upload/Estrategia_Nacional_Mar\(2\).pdf](http://www.cienciaviva.pt/img/upload/Estrategia_Nacional_Mar(2).pdf)

FONTOURA, Luís coord. (2013) - Segurança e Defesa Nacional – Um Conceito Estratégico. Coimbra: Almedina.

Guarda Nacional Republicana (2015) Unidade de Controlo Costeiro. [em linha] [Consult. 31 Mai. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.gnr.pt/default.asp?do=t04/14tn0vCnnp1/70vqnr5>.

HOLCOMB, James (2012) Managing Strategic Risk, U.S Army College Guide to National Security issues Volume I. Theory of War and Strategy. [em linha] Consult. 15 Mai. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1109>.

Lei nº83-B/2013. D. R. I-A série, nº253 (31-12-2013) [em linha] Assembleia da Republica, Grandes Opções do Plano 2014.[Consult. 15 Out. 2013]. Disponível em WWW: <URL: <https://dre.pt/pdf1sdip/2013/12/25301/0000200057.pdf>.

LOPES, Hernâni (2005) Visões de política externa portuguesa: ciclo de conferências-debate organizado pela Sociedade de Geografia de Lisboa, em colaboração com o Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Outubro de 2003 a Janeiro de 2005, Portugal e a União Europeia. Lisboa: Sociedade de Geografia de Lisboa, pp. 35 a 39.

MOREIRA, Adriano (2005) Visões de política externa portuguesa: ciclo de conferências-debate organizado pela Sociedade de Geografia de Lisboa, em colaboração com o Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Outubro de 2003 a Janeiro de 2005, O papel da política externa portuguesa no mundo contemporâneo. Lisboa: Sociedade de Geografia de Lisboa, p. 15.

MOREIRA, Adriano (2008) Uma Visão Estratégica do Mar na Geopolítica do Atlântico, O Mar no Conceito estratégico Nacional. Cadernos navais nº 24, p.45 a 53. [em linha] [Consult. 12 Nov. 2013]. Disponível em WWW: <URL:http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n24_janeiro_marco_2008.pdf>

MOREIRA, Adriano (2009) A Circunstância do Estado Exíguo. Loures: Diário de Bordo.

MOREIRA, Adriano (2010) A Língua e o Mar. Revista Segurança e Defesa nº 13, Março-Junho. Loures: Diário de Bordo.

MOREIRA, Adriano (2013) Memórias de Adriano. [Consult. 01 Ago. 2013]. Disponível em WWW: < URL:<http://www.crup.pt/pt/imprensa-e-comunicacao/recortes-de-imprensa/5008-memorias-de-adriano-entrevista-a-adriano-moreira>>

National Strategy for Maritime Security (2014) [em linha] [Consult. 01 Jul. 2013] Disponível em WWW: <URL:http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/322813/20140623-40221_national-maritime-strat-Cm_8829_accessible.pdf>

NATO (2014) Smart Defense. [em linha] [Consult. 02 Abr. 2015]. Disponível em WWW: <URL:<http://www.nato.int/cps/en/natolive/78125.htm>>

Parlamento Europeu (2013) Relatório sobre a dimensão marítima da Política Comum de Segurança e Defesa, Comissão dos Assuntos Externos. [em linha] [Consult. 15 Jul. 2013]. Disponível em WWW:
<URL:<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0220+0+DOC+XML+V0//PT>.

PAULO, Jorge Silva (2011) “Duplo Uso” e Pós-Modernidade – Uma Reflexão, [em linha] [Consult. 01 Jun. 2015]. Disponível em WWW: <URL:<http://jspm62.home.sapo.pt/DuploUso.pdf>.

Política de Segurança e Defesa Comum (2010) [em linha] [Consult. 20 Mar. 2015]. Disponível em WWW: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:ai0026&from=PT>.

Presidência do Conselho de Ministros (2011) [em linha] Programa do XIX Governo Constitucional. [Consult. 05 Mai. 2014]. Disponível em WWW: <URL:http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf.

RAMALHO, Pinto (2013) Comissão de Defesa Nacional, Grandes Opções do Conceito Estratégico de Segurança e Defesa. Lisboa: Assembleia da Republica.

REIS, A. Rodrigues (2013) Os Novos Rumos do Conceito Estratégico, Jornal de Defesa e Relações Internacionais. [em linha] [Consult. 04 Mar. 2014]. Disponível em WWW:
<URL:http://www.database.jornaldefesa.pt/politicas_de_defesa/portugal/JDR1%20058%20200613%20conceito%20estrategico.pdf.

REIS, A. Rodrigues (2013) Os espaços estratégicos de Portugal, Jornal de Defesa e Relações Internacionais. [em linha] [Consult. 04 Mar. 2014] Disponível em WWW:

<URL:http://database.jornaldefesa.pt/politicas_de_defesa/portugal/JDRI%20080%20191113%20espacos.pdf.

REIS, A. Rodrigues (2014) A Segurança Marítima no Sec. XXI, O Mar no Futuro de Portugal, Ciência e visão estratégica, pp219-227. Lisboa: Centro de Estudos Estratégicos do Atlântico.

REIS, A. Rodrigues (2014) Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Lisboa: Entrevista concedida aos 19/06/2014.

REIS, Bruno (2014) Conferência “O Conceito Estratégico de Defesa Nacional”. Lisboa: Universidade Lusíada.

Relatório Comissão Estratégica dos Oceanos part. I (2005) [em linha].

Disponível em WWW: <URL:

http://www.eurocean.org/np4/file/128/RelatorioCEO_Parte_I.pdf.

Relatório Comissão Estratégica dos Oceanos part. II (2005) [em linha].

Disponível em WWW: <URL:

http://www.ordemengenharios.pt/fotos/editor2/eng.naval/2relatorioceo_parte_ii.pdf.

Resolução da Assembleia da República nº 60-B/97 D. R. I-A série, nº238 (14-10-1997 [em linha] Ratifica a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar [Consult. 17 Abr. 2013] Disponível em WWW: <URL: http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/ISA/convencao_NU_direito_mar-PT.htm.

Resolução do Conselho de Ministros nº 12/2014. D. R. I-A série, nº30 (02-02-2014) [em linha] Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020. [Consult. 19 Jun. 2014]. Disponível em WWW: <URL:

<http://www.dre.pt/pdf1sdip/2014/02/03000/0131001336.pdf>.

Resolução do Conselho de Ministros nº19/2013 D. R. I-A série, nº76 (05-04-2013) [em linha] Conceito Estratégico de Defesa Nacional. [Consult. 15 Dez. 2013]. Disponível em WWW: <URL:
<https://dre.pt/pdf1sdip/2013/04/06700/0198101995.pdf>.

Resolução do Conselho de Ministros nº 81/2003. D. R. I-A série, nº138 (17-06-2003 [em linha] Comissão Estratégica dos Oceanos. [Consult. 02 Jan. 2013]. Disponível em WWW: <URL:
<http://dre.pt/pdf1sdip/2003/06/138B00/35343535.pdf>.

Resolução do Conselho de Ministros nº 6/2003. D. R. I-B série, nº16 (20-01-2003) [em linha] Conceito Estratégico de Defesa Nacional. [Consult. 15 Dez. 2013]. Disponível em WWW: < URL:
<http://www.dre.pt/pdf1s/2003/01/016B00/02790287.pdf>.

SANTOS, Loureiro (1982) - Incursões no Domínio da Estratégia. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

SANTOS, Loureiro (2005) Um Novo Modelo de Segurança e Defesa para o Sec. XXI. Revista Militar 2437/2438, Fevereiro- Março. [em linha] [Consult. 12 Jan. 2013]. Disponível em WWW:
<URL:http://www.revistamilitar.pt/art_texto_pdf.p4p?art_id=45.

SIMÕES, J. M. Neto (2013) O Mar como Vector Estratégico para o Desenvolvimento, Jornal de Defesa e Relações Internacionais. [em linha] [Consult. 20 Mar. 2013]. Disponível em WWW: <URL:
<http://database.jornaldefesa.pt/estrategias/JDRI%20075%20300913%20mar.pdf>.

Anexo A

Entrevista ao Sr. Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues, realizada em 19/06/2014. Lisboa

P: Passada uma década do anterior conceito havia mesmo necessidade de mudar, ou estaria o anterior conceito ainda actual?

R: Uma vez que se adoptou o tal entendimento de segurança alargado, que o anterior conceito não contemplava, nem de longe nem de perto, e querendo adotar esse entendimento tinha que se criar um novo conceito estratégico. Sendo que o anterior, o de 2003, tinha quase só a parte militar. Assim, se havia que fazer alguma mudança para tornar a questão de segurança mais abrangente, tinha que se fazer um novo conceito. Em 2º uma coisa que se tem atribuído alguma importância que é o chamado planeamento de capacidades, que o conceito de 2003 previa, 12 ou 13 capacidades que deviam ser asseguradas, na minha perspectiva a formulação destas capacidades estava muito defeituosa, em alguns aspectos era repetitiva, em outro não fazia qualquer sentido, isto porquê? Porque se começou a falar em planeamento de capacidades, sem se ter uma ideia do que é capacidade. É a mesma coisa que hoje se falar muito na necessidade de uma estratégia de segurança marítima e não se começar por ter a preocupação de definir muito objectivamente ou claramente, pelo menos, o que é segurança marítima. Isso parece-me importante porque não se pode falar em estratégia de segurança marítima sem saber o que é segurança marítima. Embora possa parecer uma coisa intuitiva, na verdade não é, se for à procura do que é segurança marítima encontra concepções muito diferentes, portanto eu não sei qual estamos a falar, e isto

aplicava-se também naquela altura ao planeamento de capacidades, falava-se em capacidades mas não se dizia o que era uma capacidade militar, estando assim um bocado confuso e na verdade era um documento que tinha sido emanado praticamente e em exclusivo da parte do ministério da defesa e algumas contribuições do MNE. A lei de defesa nacional estabelece que a segurança tem vários sectores, é sectorial abrangendo várias componentes da política do Estado e portanto para fazer as coisas jogarem umas com as outras tinha que se fazer um novo conceito. Se este vai adiantar alguma coisa para ajudar a definir já é outro assunto, agora que se justificava fazer um novo com certeza que sim, não tenho dúvidas nenhuma, malgrado houvesse uma corrente de opinião que era muito contra o novo conceito.

P: Em termos de inovação, existe algo de novo neste CEDN, isto é para além dos vetores tradicionais?

R: Há, para mim há uma coisa importante que é a relevância do Atlântico, especialmente do Atlântico Sul. Este é um assunto que Portugal persegue já há alguns anos, é um tema que quando foi discutido o conceito estratégico da NATO em Lisboa e aquando as consultas prévias que esta fez aos países, Portugal tentou que o conceito viesse a prestar mais atenção ao Atlântico, o que não teve o sucesso esperado. Mas de facto este conceito estratégico é muito claro sobre isso, há neste um propósito claro de Portugal ser um participante ativo na segurança do Atlântico e tentar dinamizar um processo que é ambicioso e que tem algumas resistências a sul, que é um projeto de um Atlântico como uma entidade única, para acabar com a dicotomia de Atlântico Norte e Atlântico Sul, que fez sentido durante a guerra fria porque o Atlântico Sul era um espaço completamente marginal aos acontecimentos mundiais, e aliás tem permanecido sempre assim, enquanto o Atlântico norte era central. Estas situações estão-se a alterar em parte porque no sul há países emergentes que pelo seu desenvolvimento económico estão a criar um fluxo da navegação comercial que alteram as dinâmicas prevalecentes que estão quase todas a norte. Ora existe um fluxo importante que vem do Brasil, da África do Sul, de Angola, a questão do petróleo do Golfo da Guiné, do Brasil e de Angola, tudo isto altera as dinâmicas de navegação no Atlântico e a dar-lhe uma unidade que não tinha no passado. Isto justifica uma visão global do Atlântico,

o problema é que o Brasil reage contra esta ideia recenado que esta visão global englobe a NATO e arraste os EUA, querendo por isso gerir sozinho o Atlântico Sul, o que não aconteceria com a presença dos EUA. Para o Brasil esta questão é uma preocupação política, tendo por exemplo ficado muito assustados quando os EUA ativaram a 4ª Esquadra para o Atlântico Sul. Existem portanto estas dificuldades, Angola é um país não-alinhado não querendo também que a influência da NATO se alargue para o Atlântico sul. Portugal, tem quanto a mim corretamente, esta visão, mas tem também que ser cuidadoso se quer preservar um relacionamento bom, como deve, com os países da CPLP, também não se pode estar a servir de porta de entrada para a NATO chegar ao Atlântico Sul. De modo que este assunto deve ser gerido com cuidado. Normalmente estes assuntos ganham dinâmica ao longo dos anos. Este julgo que é de facto o assunto estratégico novo que tanto o que sei nunca estava preto no branco em nenhum conceito estratégico anterior e que ficou neste.

P: Este conceito estratégico define o mar como um importante ativo estratégico de uma forma global, e aponta para isto a capacidade de vigilância e controle do espaço marítimo. Nos temos neste momento capacidade e estamos preparados para fazer esta fiscalização e controle?

R: Isto depende de várias coisas, em primeiro de sabermos exatamente do que estamos a falar. Existe vários tipos de espaços marítimos, temos o territorial onde exercemos soberania, depois a ZEE e haverá a plataforma continental, que será alargado pela extensão desta muito significativamente e levanta desafios importantes, mas que não são exclusivamente na área da segurança e defesa. O primeiro grande desafio é Portugal ter a capacidade de explorar os recursos que essas novas extensões nos possam proporcionar, portanto tem que ter essa capacidade, se não o tiver alguém a terá, mas mesmo isso também terá que ser controlado e portanto põe-se sempre uma questão de vigilância. A vigilância a um espaço tão grande precisará certamente de ser encarada recorrendo a técnicas que presentemente nos ainda não usamos mas que estão disponíveis e que mais tarde ou mais cedo se quisermos saber o que se passa terão que estar em cima da mesa prontas a ser utilizadas. Estou a pensar em primeiro na utilização de satélites e também nos veículos

não tripulados, porque nunca haverá plataformas aéreas ou de superfície suficientes para fiscalizar tudo. Assim, temos que saber distinguir entre a necessidade de conhecer a situação de fiscalizar e as necessidades de intervir, sendo que estes precisam de meios específicos, fiscalizar será noutra perspetiva. Outro assunto que é importante será a aprovação da Estratégia de Segurança Marítima Europeia, que eu não faço ideia o que irá dizer, mas acho que há lugar a esta desde que não interfira naquilo que é a soberania nacional, mesmo assim fica um espaço grande em que é preciso coordenar a partilha de informações, a coordenação de meios e toda uma série de medidas que permitam que cada país na sua área de responsabilidade seja mais eficaz e eficiente e não se andem a duplicar esforços e a atuar interferindo uns com os outros sem proveito próprio. Eu não sei o que é que se vai passar e tenho alguns receios, o que a situação me mostra é que malgrado e fazer sentido uma estratégia de segurança marítima europeia, o que se passa na prática na UE é que há também muitos lobbies que trabalham cada um na sua perspetiva, sendo um reflexo de cada país, cada um procura ter mais influência que os outros, de modo que o que eu tenho verificado é que mesmo sem estratégia de segurança marítima vão se tomando decisões pontuais, com acordo dos Estados, decisões que me parecem quase perplexo, não tendo o suporte de uma estratégia que explique porque é que se está a caminhar naquele sentido. Dou-lhe um exemplo, aqui no Mediterrâneo há uma iniciativa da UE, julgo liderada pela FRONTEX, a european network, que me parece fazer muito sentido, coordenação e uma base de recursos que de certa maneira podem ser disponibilizados a outros países em caso de emergência, mas já há quem ache que isso não chega e que é preciso criar uma frota litoral da UE, uma esquadra europeia para esta área, ou seja, é uma decisão estratégica que devia ter uma cobertura, não a tem, mas está a ser defendido. Outro exemplo, os governos da UE, já concordaram que a FRONTEX tenha meios de fiscalização e que a curto prazo terão o seu primeiro patrulha a operar no mar. Se já se estão a dar estes passos que defendem um caminho, o que é que se pode esperar da estratégia da UE? Que se adapte às decisões que vão sendo tomadas no dia-a-dia ou então reverter o que já está decidido e alinhar tudo numa coisa mais coerente e que faça mais sentido? Deste modo, o que se passa na UE, também se passa aqui em Portugal de uma forma muito evidente, em que o

MNE tem uma visão o MAI tem outra, a justiça terá outra. O Ministro da Defesa chegou com um programa claro sobre estes assuntos, mas aos poucos tem deixado de lado o que achava que era bom, têm prevalecido outros lobbies. Pena é que estas levam sempre o país a gastar dinheiro e que poderia ser evitado, dado que não leva aos resultados esperados.

P: É comum considerar-se que um conceito estratégico deve ser claro, conciso, realista e exequível, podemos enquadrar o CEDN nestes parâmetros?

R: Destes ser exequível será o que me suscita maiores dúvidas. Nós, militares, costumamos aplicar três critérios, adequabilidade (servir os propósitos), exequibilidade (ter os recursos suficientes para ser implementado) e aceitabilidade (envolve riscos, mas estes são aceitáveis). Julgo no entanto, que o CEDN não elaborado sobre esse tipo de preocupação, nos temos uma metodologia de elaboração de documentos estratégicos que é top-down, começa pelo topo. Nos temos esta metodologia, que ao contrário do que devia ser qualquer tipo de planeamento, que cada fase por si só é uma fase estanque, não comunicam umas com as outras. Isto é, fazemos o CEDN, um ano depois aparece o conceito estratégico militar, era suposto que os vários departamentos do Estado que tenham responsabilidade de execução em política desenvolvessem o seu próprio conceito, nunca aconteceu nem é provável que venha a acontecer. O que se passa é que assim não há nenhuma interação entre uma coisa e outra. Portanto o CEDN, por necessidade e vícios desta metodologia de planeamento tem que acabar por ser vago e genérico, mais do que é preciso. Quando é elaborado as pessoas que o fazem não têm qualquer perceção do que é que está a ser exigido com os objetivos que estabelecem. Podem por exemplo dizer que Portugal tem que se envolver na segurança do Atlântico sul, só que isso implica meios e recursos, que não existindo tem que se refazer, a isto chama-se planeamento. Nós temos um planeamento sequencial este devia ser concorrente, deviam ser várias coisas a trabalhar para produzir um produto final coerente. No Reino unido, o equivalente ao nosso CEDN, e o também equivalente ao nosso conceito estratégico militar, saíram com um dia de intervalo, o que significa que foram desenvolvidos ao mesmo tempo. Não tendo colocado no seu conceito estratégico nada que não pudesse ser garantido ou que houvesse recursos

para isso. Nesta base as coisas podem ter credibilidade, de outra forma não, assim para evitar compromissos que não têm a garantia de serem cumpridos, opta-se por generalidades, não é que as pessoas não sejam capazes de evitar isso, por necessidade e também por interesse em não se comprometerem. Eu julgo que o problema principal é a metodologia de planeamento que impede que o CEDN tenha a missão e tenha a utilidade e seja a ferramenta que devia ser. Não o é e vai para a gaveta a maior parte das vezes, até passado dez anos aparecer outro.

P: Parece que os ministérios funcionam autonomamente sem olhar para o CEDN, isto, logo à partida não o inviabiliza?

R: Os CEDN anteriores a 2003, tinham uma coisa que eram as políticas sectoriais, só que estas eram tão genéricas que também não tinham utilidade. A política não está preparada para funcionar nestes moldes, ou se organiza o país para funcionar assim, ou não será o conceito que o obrigará a adaptar-se a isso, de modo que se anda um pouco a perder tempo. O Reino Unido adotou um conceito alargado de segurança, mas tomou medidas no Governo para poder seguir essa perspetiva. Nós como não estamos organizados não podemos esperar que seja o documento só por si a fazê-lo. Conclui-se que os ministérios envolvidos têm agendas próprias e que não olham sequer para o CEDN, o que inviabiliza uma estratégia total.

P: Podemos considerar que a estratégia total, neste caso o CEDN, e outras estratégias, como a ENM, são de facto implementadas ou fica-se pela produção documental?

R: É mais a segunda alternativa que me está a dar. A questão da Estratégia Nacional para o Mar, nós podemos fazer o documento mais perfeito, mas ou há interesse da indústria em fazer aquilo que se pretende ou não. De modo que, o Estado pouco mais poderá fazer do que criar as condições para que as coisas aconteçam, o papel só por si, numa visão absolutamente estratégica, dá um sinal do que o Governo gostaria que acontecesse, mas o dia a dia da política é mais dirigido pelo programa do Governo do que pelos conceitos estratégicos, é por isso que tenho algumas dúvidas que aquela ideia do professor Adriano Moreira de que Portugal precisa e devia ter um conceito estratégico nacional

com os grandes desígnios do país, na prática acabaria por ser também um papel em que todos nós concordaríamos mas que na prática estava dependente do ministro das finanças. Nós não temos um registo que permita concluir que este tipo de documentação seja realmente decisivo e que defina uma linha de rumo consistente.

P: Na questão de segurança e defesa, o que é que Portugal necessita para o controle, fiscalização e defesa do seu espaço marítimo, ou meios associados que beneficiem a Política Externa portuguesa?

R: Existe um meio que faria muito sentido e que tem sido sucessivamente adiado, que é um navio polivalente logístico. Este seria uma plataforma onde se pudessem embarcar umas centenas de militares e equipamento, e que faria bastante sentido num país como Portugal que tem três parcelas territoriais. Em qualquer altura pode haver uma situação de emergência humanitária que pode requerer um tipo de assistência que não seja rotineira e um navio desse género poderia ajudar bastante. Um navio deste tipo daria ao país um espaço de projeção grande, e, também importante, daria ao emprego das forças armadas uma perspetiva conjunta, seria onde se reuniria capacidades e recursos dos três ramos das forças armadas. Isto será talvez a lacuna principal a que eu atribuiria maior prioridade, já a teve e já deixou de ter. A segunda grande prioridade era tentar rentabilizar e pôr ordem naquilo que temos, em vez de andar a gastar dinheiro, dispersando recursos por todos os sítios, era preciso racionalizar estas questões. A GNR insiste que quer desempenhar as funções de Guarda-costeira, se não se puser ordem nisto está-se a gastar dinheiro absurdamente. A Marinha tem na sua estrutura cerca de 60% dos seus meios foram adquiridos e pensados e são exclusivamente utilizados em missões de fiscalização. Fará sentido dispersar estas missões por outras organizações? Acho que não. O Ministro da Defesa quando chegou também achou que não, mas entretanto foi mudando.

P: Nós em política externa concretizamos os vetores tradicionais, isto é, a OTAN, a UE e a CPLP?

R: De uma maneira geral não, parece que às vezes temos mais olhos que barriga, em relação à UE, o Dr. Severiano Teixeira, quando era Ministro da Defesa foi quando surgiram as cooperações estruturadas permanentes que ficaram instituídas no Tratado de Lisboa, ele sempre disse que Portugal tinha que ser parte desse projeto, que tinha que estar na linha da frente dos esforços, ora para se ser parte, uma das exigências era a estrutura orçamental obedecer a determinados parâmetros de racionalidade, do qual o nosso anda longíssimo, qualquer coisa que seja acima de 50% com gastos de pessoal já não é aceitável, só por aí as coisas já caíam, no entanto ao ministro não custa nada dizê-lo. Nós temos uma retórica que frequentemente não é sustentada numa base de factos que lhe dê a credibilidade necessária, ou seja um nível irrealista de ambição. Embora tenhamos tendência a nos vermos como um grande país, nós somos um país pequeníssimo. Por exemplo entre os militares, ao se tratar de um qualquer assunto, a referência é sempre os EUA. Ninguém olha para as pequenas potências do norte da Europa, como a Dinamarca ou a Noruega, esses nunca são exemplo para nós. No entanto, teriam muita coisa para nos ensinar.