



UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**MESTRADO EM ESTUDOS DA PAZ E DA GUERRA NAS NOVAS
RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**A SEGURANÇA NO MAR PORTUGUÊS E NO “OCEANO MORENO”:
DESAFIOS E OPÇÕES ESTRATÉGICAS**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em
Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais

Autor:
Luís Filipe do Amaral Arsénio

Orientador:
Prof. Doutor Luís José Rodrigues Leitão Tomé

Lisboa, outubro de 2012

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Orientador, Prof. Doutor Luís Tomé, por ter aceitado orientar esta dissertação. Expresso igualmente a minha gratidão pelo valioso apoio prestado, tanto na estruturação e análise crítica ao seu conteúdo, como no rigor dos comentários e contributos às diferentes versões deste trabalho.

Gostaria de endereçar o meu profundo agradecimento ao Contra-almirante António Silva Ribeiro pela total disponibilidade e abertura que devotou a este estudo.

Ao Comandante António Gonçalves, agradeço a amizade e a profunda entrega que infundiu à revisão deste trabalho, assim como as valiosas contribuições para o processo de investigação.

Agradeço à Mestre Filipa Teles a disponibilidade para a revisão deste estudo académico, apesar da distância física que nos separa, em virtude de se encontrar ao serviço da lusofonia em Xangai.

Ao Comandante Ferreira da Silva, os meus agradecimentos pela revisão crítica do texto e profícuos comentários.

Uma palavra também de gratidão ao Comandante Ferreira Teles, responsável pela secção da cooperação militar da Divisão de Relações Externas, do Estado-Maior da Armada, pelos contributos e comentários.

Uma palavra de apreço à Dr.^a Rita Duarte, Secretária do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa, pelo empenho demonstrado no esclarecimento das dúvidas administrativas.

À Divisão de Recursos do Estado-Maior da Armada, agradeço pelo constante incentivo para a concretização deste estudo, assim como pelo apoio prestado ao longo de toda a investigação, designadamente na nomeação para seminários que foram essenciais para a compreensão do Estado da Arte nesta temática.

Os meus agradecimentos aos Oficiais do Estado-Maior da Armada pela camaradagem e pelos profícuos debates à volta da problemática definida nesta dissertação.

À minha família, agradeço o apoio incondicional e constante encorajamento na procura do conhecimento.

O presente trabalho de investigação é o culminar de um longo processo de reflexão e de discussão promovida pelo Orientador, Camaradas, Amigos e Família, que me obsequiaram com a partilha dos seus conhecimentos, sensibilidades e experiências.

A todos os que de alguma forma contribuíram para este projeto, o meu muito obrigado.

RESUMO

O aumento do tráfego marítimo ao longo das linhas de comunicação marítimas nacionais, as incursões nas áreas jurisdicionais por alguns países, tendo em vista a exploração dos recursos naturais existentes no solo e subsolo marinho, a adicionar a uma nova tipologia de ameaças, com uma expressiva dimensão marítima, exige que estejamos preparados para assegurar a proteção dos interesses nacionais no Mar Português. A aposta no desenvolvimento, em particular, o económico, implica a criação das respetivas condições de segurança, sem as quais não será possível assegurar o fomento da chamada Economia do Mar. O “Oceano Moreno” reclama um novo pendor estratégico naval, em particular, na região do Golfo da Guiné, afetada pelo flagelo da pirataria, que aproveita as vulnerabilidades existentes na arquitetura de segurança regional para interferir na regularidade do tráfego marítimo, do qual depende, em parte, a segurança energética nacional. Neste contexto, propomos identificar um conjunto de opções a prosseguir pela estratégia naval perante os desafios estratégicos impostos pela nova arquitetura de segurança euro-atlântica, resultante da entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

Palavras-chave: Mar Português; “Oceano Moreno”; segurança marítima; estratégia naval

ABSTRACT

There is currently an increase in the maritime trade along the sea lines of communications, as well as non-national incursions into the jurisdictional areas aiming to exploit the natural resources in the national maritime soil and subsoil. The addition of such challenges to a new kind of strategic threats with a significant maritime dimension, demands Portugal to be prepared to ensure protection of its national interests mostly within the Portuguese Sea.

Furthermore, focusing on development regarding the economical implies the creation of security conditions, without which it is not possible to ensure the promotion of the so-called Economy of the Sea.

Regarding the region of “Oceano Moreno”, it requires for a new naval strategic vision, mainly in the Gulf of Guinea region, plagued by the scourge of piracy. This threat leverages the existing vulnerabilities in the regional security architecture obstructing the regularity of the maritime traffic and menacing flow of oil and gas to Portugal.

Therefore, on the scope of the new Euro-Atlantic security architecture, we intend to study all these challenges implications and to present a set of recommendations to strengthen our national naval strategy in order to cope with them successfully.

Keywords: *Portuguese Sea; “Oceano Moreno”; maritime security; naval strategy*

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

A

ABU	<i>Auxiliary Buoy Tender</i> (Navio Balizador)
ACCP	Agência Comunitária de Controlo das Pescas
ACP	África, Caraíbas e Pacífico
ADM	Armas de Destruição Maciça
AED	Agência Europeia de Defesa
AEM	Autoestradas do Mar
AESM	Agência Europeia de Segurança Marítima
AIS	<i>Automatic identification System</i>
ALM CEMA-AMN	Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada e Autoridade Marítima Nacional
AMN	Autoridade Marítima Nacional
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
AOR	<i>Auxiliary Oiler Replenishmen</i>
APS	<i>Africa Partnership Station</i>
AS	Atlântico Sul
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
ASN	Autoridade de Saúde Nacional

B

BMM	<i>BlueMassMed - EU pilot project for Mediterranean Maritime Surveillance</i>
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
BTID	Base Tecnológica e Industrial de Defesa

C

CAE	Centro de Análise Estratégica
CE	Comissão Europeia
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEEAC	Comunidade Económica dos Estados da África Central
CEMA	Conceito Estratégico Marítimo da Aliança

CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CEN	Conceito Estratégico Naval
CEO	Comissão Estratégica dos Oceanos
CEP	Cooperação Estruturada Permanente
CES	Conselho Económico e Social
CESDN	Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional
CHANCOM	<i>Channel Command</i>
CHENS	<i>Chiefs of European Navies</i>
CIAM	Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar
CITAN-DTA	Departamento de Treino e Avaliação do Centro de Instrução de Tática Naval
CGG	Comissão do Golfo da Guiné
CLPC	Comissão dos Limites da Plataforma Continental
CN	Comando Naval
CNCM	Centro Nacional Coordenador Marítimo
CNUDM	Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (UNCLOS)
COMAR	Centro de Operações Marítimas
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRESMAC	Centro Regional de Segurança Marítima na África Central
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTM	Cooperação Técnico-Militar
D	
DEN	Doutrina Estratégica Naval
DGAIEC	Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGAM	Direção-Geral da Autoridade Marítima
DPN	Diretiva de Política Naval
E	
EA	Estratégia Marítima da UE para o Atlântico
EAMI	Estratégia Africana Marítima Integrada
EEINP	Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente
EES	Estratégia Europeia de Segurança

EFAS	<i>External Factor Analysis Summary</i>
EM	Estado-membro
EMA	Estado-Maior da Armada
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
ENSD	Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento
EPC	Extensão da Plataforma Continental
EPN	<i>European Patrols Network</i>
EUA	Estados Unidos da América
EUROMARFOR	<i>European Maritime Force</i>
F	
FAP	Força Aérea Portuguesa
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FFAA	Forças Armadas
FPAM	Fórum Permanente para os Assuntos do Mar
FRONTEX	Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas
FSeg	Forças de Segurança
G	
GERE	Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOP	Grandes Opções do Plano (2012-2015)
I	
I&D	Investigação & Desenvolvimento
IBAS	Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
IDN	Instituto de Defesa Nacional
IESD	Identidade Europeia de Segurança e Defesa
IFAS	<i>Internal Factor Analysis Summary</i>
IMO	<i>International Maritime Organization</i>
IMB	<i>International Maritime Bureau</i>
INAG	Instituto da Água
INE	Instituto Nacional de Estatística

IPS	<i>Inter Press Service</i>
IPTM	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos
ISNG	Instituto Superior Naval de Guerra
L	
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
LDN	Lei de Defesa Nacional
LDNFA	Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas
LFC	Lanchas de Fiscalização Costeira
LOMAR	Lei Orgânica da Marinha
LPD	<i>Landing Platform Dock</i>
LPM	Lei de Programação Militar
LRIT	<i>Long Range Identification and Tracking</i>
M	
MAI	Ministro da Administração Interna
MARISS	<i>Maritime Security Services</i>
MARSUR	<i>Maritime Surveillance</i>
MDN	Ministro da Defesa Nacional
MNE	Ministro dos Negócios Estrangeiros
MONICAP	Monitorização Contínua das Atividades da Pesca
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MOWCA	<i>Maritime Organization for West and Central Africa</i>
MSA	<i>Maritime Situational Awareness</i>
MSO	<i>Maritime Security Operations</i>
MT	Mar Territorial
N	
NACGF	<i>North Atlantic Coast Guard Forum</i>
NAFO	<i>Northwest Atlantic Fisheries Organization</i>
NAMSA	<i>NATO Maintenance and Supply Agency</i>
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
NEAFC	<i>North East Atlantic Fisheries Commission</i>
NPO	Navio de Patrulha Oceânica
NU	Nações Unidas

O

OI	Organizações Internacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
ORA	Organizações Regionais Africanas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OUA	Organização de Unidade Africana

P

PALOP	Países de Língua Oficial Portuguesa
PAMPA	Programa de Apoio às Missões de Paz em África
P&S	<i>Pooling and Sharing</i>
PC	Plataforma Continental
PCP	Política Comum de Pescas
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PDN	Política de Defesa Nacional
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESTEL	Político, Económico, Sociocultural, Tecnológico, Ecológico e Legal
PIB	Produto Interno Bruto
PJ	Polícia Judiciária
PLP	Países de Língua Portuguesa
PM	Polícia Marítima
PMI	Política Marítima Europeia
POEM	Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo
PSN	Ponto de Situação Naval

Q

QC	Questão Central
QG	Quartel-General

R

RDC	República Democrática do Congo
-----	--------------------------------

S

SADAP-C	Sistema de Apoio à Decisão na Atividade de Patrulha – Versão Cooperação
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

SAER	Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco
SATCOM	<i>Satellite Communications</i>
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SFAS	<i>Strategic Factor Analysis Summary</i>
SFN	Sistema de Forças Naval
SIVICC	Sistema Integrado de Vigilância Comando e Controlo de Costa
SLOC	Linhas de Comunicação Marítimas
SRR	<i>Search and Rescue Region</i>
SSG	<i>Cruise missile submarine</i>
STP	São Tomé e Príncipe
SUA	<i>Suppression of Unlawful Acts</i>
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>
T	
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TL	Tratado de Lisboa
TN	Território Nacional
TUE	Tratado da União Europeia
U	
UA	União Africana
UE	União Europeia (EU – <i>European Union</i>)
UEM	União Monetária Europeia
UEO	União Europeia Ocidental
UNCLOS	<i>United Nations Convention on the Law of the Sea (CNUDM)</i>
USAFRICOM	<i>United States Africa Command</i>
USNSS	<i>United States National Security Strategy</i>
UUV	<i>Unmanned Underwater Vehicle</i>
V	
VTs	<i>Vessel Traffic Services</i>
W	
WHUSA	<i>The White House</i>
Z	
ZEE	Zona Económica Exclusiva
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	2
RESUMO	3
ABSTRACT	4
LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS	5
ÍNDICE	11
ÍNDICE DE TABELAS E FIGURAS	13
Introdução.....	15
1. Enquadramento conceptual	23
1.1. Generalidades – perspetivas teóricas de segurança.....	24
1.2. O Estado da Arte: a elasticidade da nova fronteira de segurança	31
1.3. O conceito operacional de segurança marítima	37
1.4. A realidade do Mar Português e a visão do “Oceano Moreno”	40
2. O valor da segurança no Mar Português e no “Oceano Moreno”	46
2.1. Particularidades do ambiente marítimo.....	47
2.2. Os desafios no Mar Português.....	56
2.3. A importância do “Oceano Moreno” para Portugal.....	62
2.4. A proteção dos interesses nacionais	71
3. O novo quadro institucional	77
3.1. A Política marítima integrada europeia.....	78
3.2. As implicações do Tratado de Lisboa	84
3.3. A política marítima no “Oceano Moreno”	89
3.4. A resposta aos desafios no Golfo da Guiné	94
4. A ação do Estado português no mar.....	97
4.1. A política marítima nacional	98
4.2. A Marinha na segurança marítima	101
4.3. O modelo do “Duplo Uso”	108
4.4. O produto da ação do Estado no Mar Português e no “Oceano Moreno”	115
5. Opções colocadas à estratégia naval nacional.....	118
5.1. O reconhecimento das oportunidades além dos obstáculos	118
5.2. Opções para a estratégia naval no novo quadro de segurança	128
5.3. O Mar Português em 2030	133
Conclusão	135

BIBLIOGRAFIA.....	142
APÊNDICE A - Proteção dos recursos marinhos e minerais.....	Ap.A-1
APÊNDICE B – A Base Tecnológica e Industrial de Defesa Nacional.....	Ap.B-1
APÊNDICE C – Missões de serviço público	Ap.C-1
ANEXO A - Resoluções do CSNU sobre a pirataria no Golfo da Guiné	A-1
ANEXO B - Atividades realizadas em missão de CTM em 2010	B-1
ANEXO C – Atividade de vigilância, fiscalização e policiamento em 2010	C-1

ÍNDICE DE TABELAS E FIGURAS

Tabela 1 - Ameaças relevantes segundo Portugal/UE/NATO	61
Tabela 2 - Probabilidade de manifestação da ameaça.....	61
Tabela 3 - Avaliação do impacto da ameaça.....	61
Tabela 4 - Obtenção do grau de ameaça no Mar Português.....	62
Tabela 5 - Ameaças prioritárias no Mar Português.....	62
Tabela 6 - Importações nacionais de petróleo bruto	66
Tabela 7 - Ataques de pirataria reportados em 2010 e 2011	69
Tabela 8 - Ameaças relevantes no "Oceano Moreno"	70
Tabela 9 - Obtenção do grau de ameaça para os interesses nacionais no “Oceano moreno” ..	70
Tabela 10 - Ameaças prioritárias no “Oceano Moreno”	70
Tabela 11 – Novos interesses nacionais a proteger no mar.....	75
Tabela 12 - Interesses vitais a proteger no mar	75
Tabela 13 - Impacto das Lacunas do SFN na segurança do Mar Português	114
Tabela 14 - Impacto das Lacunas no “Oceano Moreno”	114
Tabela 15 - Avaliação do impacto das Lacunas do SFN.....	114
Tabela 16 – Análise dos fatores externos (EFAS)	123
Tabela 17 - Análise dos fatores externos (IFAS)	125
Tabela 18 - Matriz SFAS	128
Tabela 19 - Esquema da matriz TOWS.....	129
Tabela 20 - Matriz TOWS.....	133
Tabela 21- Missões de serviço público	Ap.C-1
Tabela 22 - Atividades realizadas em missão de CTM em 2010	B-1
Tabela 23 - Tarefas e meios disponíveis	C-2
Figura 1 - Modelo de segurança marítimo europeu	40
Figura 2 - Principais rotas marítimas no Mar Português.....	48
Figura 3 – Os países com maiores áreas jurisdicionais.....	49
Figura 4 - Áreas de jurisdição e responsabilidade de Portugal	50
Figura 5 - A continuidade do solo português garantida pela EPC	51
Figura 6 - Limites dos espaços marítimos segundo a CNUDM.....	52
Figura 7 - Dependência energética nacional em 2010	54

Figura 8 - Localização de nódulos polimetálicos, campos hidrotermais e crostas ricas em cobalto	56
Figura 9 - Áreas marítimas críticas	67
Figura 10 - Ataques de pirataria alegadamente perpetrados e reportados em 2011	68
Figura 11 - A Marinha de “Duplo Uso”	103
Figura 12 - Colaboração, Comando e Controlo	107
Figura 13 - A proteção do Mar Português	109
Figura 14 - Capacidades do SFN	110
Figura 15 - Áreas de exploração dos recursos aquáticos vivos na UE	Ap.A-2

Introdução

*“O sonho é ver as fôrmas invisíveis
Da distancia imprecisa, e, com sensíveis
Movimentos da esperança e da vontade,
Buscar na linha fria do horizonte”*
Fernando Pessoa, in Mar Português

Portugal é uma nação marítima, e a história corrobora esta afirmação, que busca novos desafios para a concretização das suas ambições estratégicas, num esforço, já por tantos considerado extraordinário, por desmesurado face à escassez dos seus recursos humanos e dimensão terrestre. A gesta de marinheiros inaugurou a Era dos Descobrimentos, dignificou universalmente a lusofonia, afirmando Portugal, nos primeiros alvares do século XVI, como a primeira potência marítima à escala global (EMA, 2011d). No mar reside a génese da nação portuguesa, “valente e imortal”, e é também o mar que aloja, uma vez mais, a esperança de uma nação sufocada pela responsabilidade do legado, mas consciente da sua importância para a afirmação dos interesses nacionais.

Temos, desta forma, deveres acrescidos, que nos comprometem perante uma nação ainda adormecida, que urge despertar, sob pena de outros aproveitarem as ‘nossas’ oportunidades que se afiguram na linha do horizonte. A tarefa não será fácil, mas está ao alcance dos portugueses contornar os complexos desafios estratégicos com o mesmo engenho que demonstraram no passado. A aposta no desenvolvimento, em particular, o económico, implica a criação das respetivas condições de segurança, sem as quais não será possível assegurar a credibilidade do modelo implementado, assim como a sua robustez sustentada no tempo do efeito das linhas de ação estratégicas desenvolvidas. Nesta sequência, o novo conceito estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) identifica uma nova tipologia de ameaças aos Estados, de características difusas, com carácter irregular e imprevisível, tais como a proliferação de armamento, o terrorismo, as traficâncias, os ataques cibernéticos, a disrupção de vias de transporte vitais e as ameaças ambientais, recentemente ao alcance de atores não estatais (NATO, 2010b). Os Estados terão, consequentemente, que fazer face a estas ameaças multidimensionais, caracterizadas por uma expressiva dimensão marítima, num novo contexto estratégico definido pela incerteza, imprevisibilidade e interdependência entre atores estatais e outros não estatais (DPN, 2011). Neste sentido, o Conceito Estratégico Marítimo da Aliança (CEMA), de 2011, releva a importância da função da segurança marítima como uma das quatro tarefas essenciais para a segurança coletiva dos seus membros, apontando para a necessidade de um maior envolvimento das forças navais, em tarefas relacionadas com o exercício da autoridade e imposição da Lei no mar, por forma a

garantir a proteção das Linhas de Comunicação Marítimas (SLOC) essenciais ao livre fluxo do comércio mundial (NATO, 2011).

Por conseguinte, torna-se essencial assegurar a edificação de um conjunto de meios que permitam a compilação, de forma contínua, do panorama relativo ao ambiente marítimo, a sua partilha¹ e disseminação pelas entidades com responsabilidades na ação no mar, bem como o combate, em tempo e oportuno, às agressões que possam advir da concretização das ameaças. Este comprometimento exigirá a colaboração ativa e permanente das organizações e outros órgãos e serviços do Estado, com tutelas governamentais distintas, e muitas vezes competindo entre si, para a atuação no espaço marítimo sob soberania e jurisdição nacional².

Com o novo enquadramento facultado pelo Tratado de Lisboa³ (TL), a União Europeia (UE) tem intensificado as ações e atividades nos seus espaços marítimos, através de diversas iniciativas promovidas por alguns dos Estados-membros e de projetos ligados à vigilância das respetivas áreas de jurisdição. Contudo, as atividades em curso ainda não são o resultado de uma política integrada entre os seus membros, carecendo de uma visão securitária⁴ conjunta para a proteção do mar. Persistem os obstáculos culturais e organizacionais inerentes aos vários modelos existentes e a forma como interação entre si, em linha com as conclusões do relatório do Grupo *Wise Pen*⁵ (UE, 2010a: p. 35-43). A este propósito, e tendo em vista colmatar a indefinição da estratégia europeia no novo quadro de segurança euro-atlântica saída do TL, realizou-se em Lisboa, em março deste ano, a *Conferência do Atlântico*, tendo o evento marcado o início do processo de definição da futura *Estratégia Marítima da UE para*

¹ Considerando a nova política de gestão da informação com base no princípio do *need to share* em substituição do *need to know* (UE, 2010a: p. 9).

² Aliás, a profusão e a articulação das entidades envolvidas neste processo constitui uma das grandes dificuldades mencionadas na Estratégia Nacional para o Mar (ENM), tendo em vista a sua efetiva aplicação. Este documento inclui uma ação estratégica dedicada à defesa nacional, segurança, vigilância e proteção dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional (ENM, 2006: p. 8321).

³ O TL foi assinado em treze de dezembro de 2007, tendo entrado em vigor em 1 de dezembro de 2009, alterando muitos dos aspetos normativos da política europeia, anteriormente introduzidos pelos seus dois tratados fundamentais: o Tratado de Maastricht (ou Tratado da UE - TUE) e o Tratado de Roma (ou Tratado da Comunidade Económica Europeia).

⁴ Anglicismo que deriva da palavra *security*, mas cujo campo de ação é substancialmente mais abrangente na política naval nacional do que na Aliança Atlântica. A expressão securitária constitui uma das quatro expressões do mar para Portugal, em resultado da relevância do seu papel na história e cuja importância, no presente e no futuro, vai impor desafios à ação do Estado no mar em prol da segurança e proteção do território marítimo português, na prevenção e no combate às agressões que possam advir de um novo tipo de ameaças e riscos intencionais (EMA, 2011d).

⁵ O *Wise Pen Team* é uma equipa constituída por cinco almirantes na situação de reforma, da Inglaterra, Espanha, Alemanha, França e Itália. Esta equipa foi formada sob a égide da Agência Europeia de Defesa (AED), com o objetivo de estudar a complexidade da tarefa de vigilância no espaço marítimo europeu (*Maritime Surveillance* - MARSUR). A sua reflexão deu origem a um relatório que apresenta uma análise do impacto da atividade de vigilância nos contextos económicos e de segurança marítima, sintetizando as várias atividades e iniciativas em curso ao nível das agências europeias e dos diversos Estados-membros (UE, 2010a: p. 4).

o Atlântico (EA). Devemos ter igualmente presente o aumento substancial das incursões no denominado Mar Português em missões de investigação, relativamente aos recursos naturais existentes no solo e subsolo marinhos, facto que coloca mais dificuldades ao exercício da autoridade do Estado no mar, no que concerne à sua proteção da cobiça por parte das potências com maior capacidade tecnológica para os explorar. Esta situação tenderá a agravar-se com o aumento da população mundial e o crescimento do consumo de bens de toda a ordem, contribuindo para aumentar a competição em torno da procura destes recursos⁶ (Cajarabille, 2009b: p. 13).

Para além da necessidade de integração das diversas entidades envolvidas nos assuntos marítimos, e da implementação de mecanismos que salvaguardem o espaço marítimo nacional da cobiça de outros Estados, colocam-se outros desafios estratégicos à ação do Estado no mar, os quais, se não forem objeto, em tempo, de medidas apropriadas, podem vir a causar graves danos aos interesses nacionais conjunturais.

Incluem-se, neste âmbito, a proliferação de algumas das ameaças já referidas, particularmente o tráfico de estupefacientes e a pirataria⁷ na área do “Oceano Moreno”⁸, que aproveitam as vulnerabilidades existentes na arquitetura de segurança regional, interferindo com a regularidade do tráfego marítimo, do qual depende, em parte, a segurança energética nacional. É, neste contexto, que assistimos à emergência de um Brasil com capacidade de influência e aspirações de liderança na área⁹ do Atlântico Sul (AS).

⁶ Esta situação prefigura, nas palavras do Almirante Rebelo Duarte, o chamado “*resource stress*”, visto como uma combinação de *stresses*, nomeadamente de origem hídrica, económica, política e demográfica, associada ao aumento da conflitualidade decorrente da escassez de matérias-primas e de outros recursos vitais como a água, a que não serão estranhas as alterações climáticas e o aquecimento global (Duarte, 2009: p. 2).

⁷ A *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) considera como pirataria marítima, em conformidade com o seu art.º 101.º, os atos ilícitos cometidos fora do Mar Territorial (MT): “(a) *any illegal acts of violence or detention, or any act of depredation, committed for private ends by the crew or the passengers of a private ship or a private aircraft, and directed: (i) on the high seas, against another ship or aircraft, or against persons or property on board such ship or aircraft; (ii) against a ship, aircraft, persons or property in a place outside the jurisdiction of any State; (b) any act of voluntary participation in the operation of a ship or of an aircraft with knowledge of facts making it a pirate ship or aircraft; (c) any act inciting or of intentionally facilitating an act described in sub-paragraph (a) or (b)*”. Todos os outros ataques cometidos dentro do MT ou em águas interiores, são classificados como “Assaltos à Mão Armada Contra Navios” (*Armed robbery against ships*), conforme a Resolução A.922(22) da IMO: “(a) *any illegal act of violence or detention or any act of depredation, or threat thereof, other than an act of piracy, committed for private ends and directed against a ship or against persons or property on board such a ship, within a State’s internal waters, archipelagic waters and territorial sea; (b) any act of inciting or of intentionally facilitating an act described above*” (IMO, 2012: p. 1). Neste trabalho, utilizamos a designação “pirataria” para ambas as situações.

⁸ Conceito apresentado pelo Professor Adriano Moreira na década de setenta, surgido da necessidade de articular a segurança do Atlântico Norte com a segurança do Atlântico Sul.

⁹ Segundo definição apresentada por Alexandra von Bohm-Amolly no seminário subordinado ao tema *O Mar e o Interesse Nacional*, a “área” corresponde ao espaço comum de património da Humanidade, cuja exploração dos recursos assenta no pressuposto do benefício do Homem (IDN, 2011). No nosso estudo, vamos considerar

Em relação ao Mar Português, a sua centralidade atlântica será reforçada na sequência da proposta para o alargamento do espaço marítimo sob responsabilidade nacional, apresentada junto da Comissão dos Limites da Plataforma Continental (CLPC) das Nações Unidas. Caso a referida proposta seja aprovada, passaremos a ter continuidade territorial no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente¹⁰ (EEINP), entre o continente e as regiões autónomas da Madeira e dos Açores.

Logo, coloca-se a necessidade de reconfigurar a utilização do poder naval¹¹, por forma a aproveitar as oportunidades despontadas nos novos cenários estratégicos, apostando numa atuação flexível e coerente de um conjunto limitado de meios para fazer face a um leque alargado de tarefas numa mesma missão, necessidade acrescida na atual conjuntura económica desfavorável ao investimento na modernização do Sistema de Forças Naval (SFN). Estes pressupostos estão na base do modelo operacional de uma Marinha de “Duplo Uso”, um dos três paradigmas de transformação da Marinha e um elemento essencial da estratégia naval nacional, assegurando a sua atuação militar, como Armada, bem como a atuação não militar, como Guarda Costeira, no espaço estratégico nacional (GERE, 2010: p. 11, 77, 87).

Importância e delimitação da investigação

São inúmeros os desafios impostos à estratégia naval para a proteção no Mar Português e no “Oceano Moreno”, no novo quadro de segurança euro-atlântico, que insta ao estudo, ao trabalho de investigação e ao debate de novas alternativas estratégicas apropriadas à proteção dos interesses nacionais neste vasto espaço marítimo, eventualmente alargado, a partir de 2014.

Como divisámos, a previsível aprovação da Extensão da Plataforma Continental (EPC) constitui, por um lado, um elemento catalisador para a promoção da desejada Economia do Mar e para a afirmação internacional do país, mas, estabelece, por outro lado, um acréscimo de exigências para a proteção deste vasto espaço alargado, tendo em vista a exploração sustentável dos seus vastos recursos, o que implica encontrar novas soluções, dentro de

uma definição menos abrangente e que consta da alínea 1, do n.º 1 do art.º 1.º da CNUDM: “área” significa o leito do mar, os fundos marinhos e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional (Silva, 2012: p.20).

¹⁰ De notar que, nos termos do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), a PC faz parte do nosso EEINP: “Os espaços aéreo e marítimo sob responsabilidade nacional, as nossas águas territoriais, os fundos marinhos contíguos, a zona económica exclusiva e a zona que resultar do processo de alargamento da plataforma continental” (2003: p. 284).

¹¹ Segundo o Almirante Silva Ribeiro, a doutrina do *Naval War College* considera que *naval power* (poder naval) corresponde à marinha militar, incluindo meios aéreos embarcados. O *maritime power* (poder marítimo) inclui o *naval power*, conjuntamente com outros elementos armados, como a Guarda Costeira, os Fuzileiros e forças não navais (2011a).

princípios de racionalidade, otimização e eficiência, que permitam ultrapassar os desafios impostos pela atual crise económica e financeira.

A atualidade desta temática é confirmada pelo aumento global do tráfego marítimo, particularmente nas SLOC nacionais com os países lusófonos, o que, a adicionar ao leque de um novo tipo de ameaças, exigirá estarmos preparados para assegurar a sua proteção, com novas capacidades e meios. No contexto do “Oceano Moreno”, esta situação é algo preocupante no Golfo da Guiné, face ao aumento do número de casos de pirataria e à profusão das redes associadas ao narcotráfico, como veremos adiante, afetando a estabilidade da segurança regional, situação para a qual a estratégia naval deverá estar atenta e preparada para levar a cabo ações concretas.

Temos ainda, a justificar a pertinência deste trabalho, a aprovação do novo CEMA, que destaca a importância do papel da segurança marítima em prol da segurança coletiva dos membros da Aliança. No âmbito da UE, o TL introduziu igualmente novos mecanismos, além de ter atualizado outros, com vista à produção de segurança no mar, que importam refletir na estratégia naval. Ainda no contexto europeu, está também prevista a aprovação da nova EA para início de 2013 e, no plano interno, encontra-se em curso a elaboração do Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional (CESDN), cuja conclusão se antevê para o final do corrente ano.

O desenvolvimento deste trabalho de investigação impõe a necessidade de uma clara delimitação do tema, não constituindo, contudo, uma tarefa fácil, em virtude da sua abrangência. De igual forma, a elasticidade do conceito de segurança veio tornar a investigação nesta temática mais complexa, em virtude da dificuldade de obtenção de um conceito de segurança marítima inequívoco e entendido de forma idêntica por todos os atores responsáveis pela ação do Estado no mar. Neste sentido, a profusão de agências e organizações com diferentes modelos de atuação, perseguindo interesses distintos no mar, não contribui para a definição das linhas de ação mais apropriadas e exequíveis.

Atendendo às dificuldades enunciadas, vamos centrar o nosso estudo nos aspetos navais, designadamente no papel que compete à Marinha no exercício da autoridade do Estado e imposição da Lei no mar, com exceção das instalações portuárias e dos navios. No plano externo, enquadrámos a nossa investigação no âmbito da perspectiva *security* da NATO, UE e Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Correndo o risco de limitar a profundidade da investigação, sem comprometer todavia, as conclusões desta dissertação, optamos por não utilizar informação classificada, para que este trabalho possa ser acedido e divulgado pela comunidade em geral.

Objeto do estudo e percurso metodológico

Na presente dissertação para obtenção do grau de mestre em “Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais”, propomos estudar a problemática subjacente à segurança marítima no Mar Português e no “Oceano Moreno”, procurando identificar os desafios impostos pela nova arquitetura de segurança saída do TL e, ao mesmo tempo, encontrar um conjunto de opções a prosseguir pela estratégia naval neste novo cenário estratégico.

Como fio condutor da investigação, definimos a seguinte Questão Central (QC): **Quais as opções que se colocam à estratégia naval perante os desafios no Mar Português e no “Oceano Moreno”, resultantes do novo quadro de segurança marítima euro-atlântica?**

No final deste trabalho, aspiramos a fornecer um útil contributo para o debate institucional e académico em torno desta temática, relativamente à forma como a estratégia naval se encontra articulada com a nova política de segurança marítima nas áreas de interesse nacional, fornecendo a nossa perspetiva para ultrapassar as ameaças que se colocam à segurança no mar no novo quadro estratégico, por forma a contornar as vicissitudes que obstem à concretização das metas traçadas. No entanto, não vamos avançar para a forma de operacionalização (modalidades de ação) das linhas de ação resultantes da reflexão realizada, uma vez que tal objetivo excede o âmbito deste trabalho. Procuramos também demonstrar que existe um conjunto de modelos que, se implementados e conhecidos, podem permitir maior eficiência na afetação do investimento para ultrapassar as Lacunas do SFN e facilitar a priorização das tarefas da estratégia naval.

As atividades desenvolvidas no Estado-Maior da Armada (EMA) e, em particular, no âmbito do grupo de trabalho criado para a implementação do modelo de gestão estratégica da Marinha, facilitam a identificação das ideias-força em torno desta problemática. Constitui, assim, uma motivação adicional para a concretização deste estudo, perceber que a investigação realizada, só por si, constitui um elemento enriquecedor da Doutrina Estratégica Naval (DEN) e esperamos que, humildemente, forneça novas linhas de ação para o desenvolvimento da Diretiva de Política Naval¹² (DPN) e respetivos paradigmas de transformação.

O método de investigação adotado será, numa primeira fase, o hipotético-dedutivo, ou seja, partimos de um conjunto de postulados que enformam o nosso modelo mental de

¹² A DPN destina-se a fixar, para cada mandato do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada e Autoridade Marítima Nacional (ALM CEMA-AMN), os objetivos genéticos, estruturais e operacionais prioritários e as linhas de ação de comando e de administração superior, assumindo-se como motor da transformação da Marinha, garantindo a permanente adaptação aos requisitos do cumprimento da missão (GERE, 2010: p. 23).

interpretação do fenómeno que pretendemos investigar, de modo a confirmar ou reformular a QC. Contudo, não mencionaremos essas diretrizes ao longo do trabalho, secundárias para os seus objetivos, pois consideramos que a grande mais-valia resultante deste processo consiste no produto da investigação realizada. Neste sentido, privilegiamos o estudo de natureza qualitativa, procurando aprofundar os nossos conhecimentos através da pesquisa bibliográfica de autores de referência nesta temática, quer em fontes tradicionais de pesquisa (livros e artigos de periódicos ou revistas, assim como em fontes eletrónicas), quer na componente documental (documentos de arquivos, fontes estatísticas, compiladas por órgãos oficiais e particulares, fotografias, desenhos, etc.). Abrangemos, igualmente, na nossa pesquisa, os projetos e iniciativas em curso no âmbito nacional, na NATO, na UE e na CPLP.

Neste quadro de investigação, incluímos contatos informais no EMA com o objetivo de recolher informação exploratória sobre o tema, por forma a definirmos as linhas diretoras da investigação com base nas recomendações recebidas.

Partindo da conceção geral de segurança e do respetivo Estado da Arte, a estrutura do trabalho segue ao ritmo de um conjunto de questões derivadas que procuramos responder em cada capítulo, com o fim de enquadrar o tema dentro da delimitação proposta nesta introdução. Com esta sequência, concluímos com o modelo de resposta à problemática definida no capítulo 5, recorrendo, para tal, ao método de abordagem indutiva, ou seja, partindo agora, do particular, para o geral, integrando a nossa conceção de segurança no Mar Português e no “Oceano Moreno”.

Face ao que antecede, propomos uma dissertação estruturada em cinco partes principais.

No primeiro capítulo, essencialmente teórico, propomo-nos analisar a problemática da conceptualização do tema, nomeadamente os modelos mais abrangentes no atual quadro estratégico. Integramos, também, as duas grandes perspetivas de segurança no mar, *safety* e *security*, antes de apresentarmos o nosso entendimento por segurança marítima a considerar ao longo do nosso estudo.

No capítulo seguinte, procuramos caracterizar as particularidades do ambiente marítimo para a segurança do Mar Português e do “Oceano Moreno”, designadamente na sua expressão política, económica e cultural. A questão da determinação do valor do mar no novo quadro estratégico exige avaliar o contributo da maritimidade, bem como a adoção de um modelo que traduza a relevância das diversas ameaças perante os interesses a proteger.

No terceiro capítulo, analisamos a forma como a segurança das áreas de interesse nacional são condicionadas pelas políticas das instituições de que Portugal é membro, concretamente pela UE, NATO e CPLP após a entrada em vigor do TL e da aprovação do CEMA.

O quarto capítulo é dedicado à análise das políticas e estratégias nacionais, contribuintes e relevantes, que produzem efeitos na segurança marítima do Mar Português e que promovem a segurança cooperativa com os PLP do “Oceano Moreno”.

Antes das conclusões, analisamos as opções da estratégia naval no Mar Português e no “Oceano Moreno”, no novo quadro de segurança marítima euro-atlântica, recorrendo, para tal, a uma análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*). Em resultado da análise efetuada e das linhas de ação obtidas, antevemos a evolução do efeito dos fatores que, na nossa opinião, poderão adquirir maior relevância no quadro estratégico no Mar Português em 2030.

1. Enquadramento conceptual

*“E ao imenso e possível oceano
Ensinam estas Quinas, que aqui vês,
Que o mar com fim será grego ou romano:
O mar sem fim é português.”*
Fernando Pessoa, in *Mar Português*

Para o estabelecimento de um conceito de segurança marítima, tratamos de analisar a problemática em torno da definição de um conceito de segurança no contexto atual, recorrendo, para isso às perspetivas teóricas de diversos autores nacionais que versaram sobre este assunto, nomeadamente a de Luís Tomé, a dos almirantes Pires Neves, Rebelo Duarte e Lopo Cajarabille, e a do General Cabral Couto. Neste caso, iniciamos a investigação pelos modelos de segurança mais abrangentes, tendo em conta as suas dimensões (económica, marítima, humana, aérea, diplomática, etc.) e a sua relação com o atual conceito de segurança cooperativa, centrado nas pessoas.

Terminamos esta primeira secção com uma referência ao debate promovido em torno do conceito tradicional de soberania e à perspetiva utilitária proposta pelo Professor Adriano Moreira para os pequenos Estados, em particular para Portugal.

De seguida, verificamos o “Estado da Arte” da conceptualização de segurança no mar, explorando, com este fim, a sua divisão em dois campos de ação, o interno e o externo. A complexidade desta delimitação impede a adoção de um conceito consensual de segurança, catalisa a discussão da indivisibilidade e do carácter elástico da sua nova fronteira, questão indissociável dos interesses conflitantes com a defesa.

No terceiro subcapítulo, e após a análise das duas perspetivas da estratégia naval subjacentes ao conceito de segurança - *safety* e *security* - e das definições de segurança marítima adotadas no âmbito nacional, da Política Marítima Integrada (PMI) da UE e do CEMA, apresentamos o nosso entendimento por segurança marítima.

No último subcapítulo, vamos explorar a definição de “interesses nacionais”, como um dos elementos estruturantes do nosso trabalho. Neste sentido, resgatamos a visão do “Oceano Moreno”, apresentada nos anos setenta pelo Professor Adriano Moreira, e contextualizamos na realidade atual o “Mar Português” perpetuado na obra de Fernando Pessoa. Em seguida, desenvolvemos os conceitos de poder marítimo e poder naval, por forma a chegarmos à definição de estratégia naval.

1.1. Generalidades – perspectivas teóricas de segurança

O nosso povo, temerário, partiu à descoberta do mundo, sulcando mares até então nunca antes navegados. Muito embora, presentemente, o país esteja imerso numa grave crise económica, o que acarreta bastantes motivos de preocupação no atual contexto político e estratégico euro-atlântico, existe a convicção de que não temos razões para considerarmos a nação insegura. O termo ‘segurança’ provém do latim *securus*, que significa sem medo ou sem preocupações. Assim, embora confrontada com novos desafios, para os quais deve estar preparada, a nação permanece segura.

O conceito de segurança atualmente é multidimensional, compreendendo, não tão-somente a segurança tradicional do Estado mas, também, a segurança económica (desenvolvimento económico e social), ambiental (prevenção de impactos negativos no ambiente envolvente), energética (diminuição da dependência energética e diversificação de fontes de energia), científica e tecnológica (preservação do conhecimento, das ideias e das patentes), marítima (salvaguarda da vida humana no mar e imposição da autoridade do Estado no mar), cultural (preservação da língua, património e tradições), rodoviária (prevenção da sinistralidade), alimentar (melhoria das condições sanitárias na preparação e confeção dos alimentos), social (pensões de reforma, subsídios de desemprego, etc.), humana (com enfoque nas pessoas), saúde pública (patente nos efeitos globais do contágio pelo vírus da estirpe H1N1) (Eurodefense-Portugal, 2010: p. 1, 2).

As populações percecionam o Estado sem medo ou sem preocupações nestas dimensões, o qual, por sua vez, contribui com as suas estratégias gerais e particulares nas áreas económica, social, cultural, diplomática, psicológica, ambiental, militar, para a consecução ou manutenção dos objetivos nacionais. O enfraquecimento de apenas uma destas dimensões da segurança poderá ser suficiente para o surgimento de uma crise e, eventualmente, de um conflito, com claro impacto para a segurança nacional. Por exemplo, consideremos as consequências da atual crise económica nacional, afetando a confiança dos investidores e dos respetivos mercados, abalados pela profusão das atividades especulativas, tudo se traduzindo numa retração económica e tensão social, contrárias às necessidades do progresso e bem-estar social. Num outro exemplo, a disponibilidade de terra arável na China, e também na Índia, pode não ser suficiente para acomodar as necessidades resultantes do seu desenvolvimento económico, do aumento da produção dos produtos *cash-crops*¹³, acentuando a carência de

¹³ Os *cash-crops* são produtos alimentares de primeira necessidade produzidos para exportação em virtude da sua elevada rentabilidade, originando a redução da disponibilidade de terra arável, pondo em causa a segurança alimentar das comunidades produtoras.

alimentos e, conseqüentemente, originando uma situação de instabilidade social. Trata-se de um problema no âmbito da segurança alimentar, mas que poderá degenerar num conflito social, militar, político, económico de dimensões imprevisíveis. Deste modo, verificamos que sem progresso e bem-estar social são reduzidas as possibilidades de alcançar o desejável grau de segurança, não só porque há riscos¹⁴ de “[...] quebra da coesão social e de um enfraquecimento das motivações necessárias a qualquer esforço no campo da segurança, como serão escassos os recursos materiais que poderão ser orientados para um reforço das condições de segurança, como, ainda, serão acrescidas e variadas as vulnerabilidades a formas de pressão externa”. Não obstante, no entender do General Cabral Couto, a segurança e o bem-estar, enquanto objetivos últimos do Estado, podem também, por vezes, ser contraditórios, nomeadamente, aquando da atribuição dos escassos recursos, em relação ao desejável, pelos diversos setores de atividade. Estamos, neste caso, perante o velho dilema dos “canhões e da manteiga”, em que um esforço no campo da segurança militar, significará uma redução de possibilidades em setores mais diretamente relacionados com o progresso e bem-estar, e vice-versa (1988: p. 39).

Da análise destas situações, podemos inferir que existem determinadas condições que, se garantidas, podem evitar a emergência de fatores de desestabilização em qualquer das dimensões de segurança consideradas, particularmente na vertente marítima.

A segurança corresponde, por isso, a um estado instável, com riscos que são aceitáveis. Isto, porque, ou são remotamente prováveis ou porque afetam interesses de valor pouco significativo, perante os custos que a sua superação exigiria, dependente de variáveis que, por vezes, não podem ser controladas por quem almeja esse estado seguro. Nas palavras do General Cabral Couto,

“[...] um ambiente, num determinado momento, vazio de perigos pode, instantaneamente, tornar-se inseguro, em consequência de decisões próprias ou alheias, exigindo uma atenção permanente [...] A segurança deve ser, portanto, entendida como um valor relativo, que exigirá uma mobilização de esforços que deverá ser função da probabilidade de ocorrência das ameaças admitidas, da sua periculosidade e do valor do que está em jogo e, conseqüentemente, dos riscos calculados” (1988: p. 38).

¹⁴ Vamos considerar o entendimento do General Pedro Pezarat Correia, segundo o qual, os riscos incluem, para além das ameaças, as catástrofes naturais alheias à vontade ou ação do homem, mas que podem ser provocadas e agravadas pela incúria, incompetência, perversão e ambição humana, “[...] os riscos são indiferentes a fronteiras, alguns dos quais incluem uma componente de ameaça, porque resultam, ou são agravados pela intervenção humana: as catástrofes naturais e as calamidades ecológicas e ambientais; o avanço da desertificação e desflorestação; a exploração demográfica, as migrações massivas e a concentração urbana; a delapidação de recursos vitais e a poluição terrestre, hídrica e atmosférica; as pandemias infecciosas” (*Apud* Ribeiro, 2011b: p. 46).

Luís Tomé sublinha a necessidade de se rever a concepção de segurança, tendo em conta a sua desatualização no quadro estratégico atual, acrescido da ambiguidade natural deste conceito, sendo “manifestamente, uma das mais debatidas e contestadas noções em todo o edifício conceptual das relações internacionais”. Este autor destaca o conceito de segurança humana, apresentado no *Relatório de Desenvolvimento Humano*, das Nações Unidas (NU), de 1994, como o mais polémico de todo este edifício concetual. Com efeito, este autor refere que associados à segurança humana estão “princípios controversos que emergiram no panorama da segurança internacional nos últimos anos, como a ‘ingerência humanitária’ ou a ‘Responsabilidade de Proteger’”, esta última adotada oficialmente na Cimeira Mundial da Organização das Nações Unidas (ONU), em setembro de 2005, no quadro da reforma daquela Organização. Este novo paradigma, assenta numa noção de segurança centrada na proteção dos indivíduos e das comunidades, em detrimento da anterior concepção que privilegiava o Estado. Neste sentido, assenta na libertação “da violência e do medo (*freedom from fear*) e da pobreza e privação (*freedom from want*)”, pelo que “*Human security is not a concern with weapons – it is a concern with human life and dignity*”. Apontado como uma noção demasiado vaga e ambígua, este novo paradigma de segurança surge, na opinião de Luís Tomé, devido à insuficiência e irrelevância do quadro tradicional em evitar as guerras, promover a paz entre os Estados, lidar com os novos riscos e uma nova tipologia de conflitos, com uma proeminência intraestatal (2010: p. 38, 39).

Outra noção operacional deste conceito alargado é o de segurança coletiva, no âmbito da segurança cooperativa, cujo entendimento é importante, principalmente no que concerne à tendência que se tem verificado para o aumento da adesão aos respetivos espaços. Luís Tomé justifica o aumento da cooperação em torno da segurança à luz da perspetiva de Brian Job, referindo que, em virtude da atenuação do dilema de segurança perante o novo quadro de ameaças não tão claramente identificáveis, torna-se mais fácil agregar e conciliar sob um vasto denominador comum as atitudes e compromissos por parte dos seus Estados-membros. Acrescenta ainda que “os mecanismos de segurança colectiva, ao contrário da defesa colectiva, não são motivados pela necessidade de planear ou agir contra uma particular percebida ameaça externa, isto é, um Estado excluído do grupo” (2010: p. 43).

Na sequência desta constatação, reside o carácter cooperativo da segurança, com um campo de ação global, apoiado na convicção, mesmo para os Estados Unidos da América (EUA) que, no contexto atual, nenhuma nação sozinha é capaz de construir um mundo mais seguro e melhor (USNSS, 2002: p. vii).

Luís Tomé propõe, com este enquadramento, um novo conceito, o de complexo de segurança, entendido como,

“[...] a rede de relações lineares e não lineares entre múltiplas partes e de interações entre vários sistemas de segurança, em diferentes escalas e dimensões, de que resultam determinados padrões nas conexões, estruturas e comportamentos que, por sua vez, interagem com os ambientes interno e externo a essa rede de ligações de segurança” (2010: p. 44, 46).

Por seu turno, o Almirante Silva Ribeiro considera que deve ser efetuada uma abordagem holística e estratégica às questões da segurança, porque esta recorre a todos os sistemas securitários do Estado na proteção dos interesses nacionais visados pela defesa nacional. No que respeita ao seu enquadramento, este autor propõe um modelo balanceado entre dois “estados”. Um primeiro estado de “sensação de insegurança”, cuja sensação, mesmo que injustificada, pode ser tão prejudicial como a própria insegurança. O segundo estado de “sensação de segurança”, que é, em determinadas circunstâncias tão importante como a segurança absoluta (2011b: p. 44), que de forma similar ao General Cabral Couto, considera um resultado impossível de se alcançar, pois “exigiria, no plano individual, que se vencesse a morte e, no plano colectivo político, o domínio do mundo [...]” (1988: p. 38).

Desta evidência, resulta a segurança nacional como um estado, que na opinião do Almirante Silva Ribeiro constitui “um valor a atingir, de cariz relativo e resultante de uma reflexão, destinando a mobilizar esforços de defesa nacional, em função da probabilidade de ocorrência e da periculosidade das ameaças admitidas, da urgência e do valor que está em jogo e do grau de proteção a alcançar”. Por consequência, advém que se devem considerar tanto as ameaças reais como as percepcionadas nos debates estratégicos, ambas incluídas no campo da defesa nacional (2011b: p. 44).

Soberania e poder funcional

Numa abordagem ao conceito de soberania, o Almirante Pires Neves destaca o entendimento de Bodin, de 1576 “[...] um poder absoluto e perpétuo dentro de um Estado [...] Poder que não tendo no seu território qualquer poder igual, não reconhece no exterior qualquer poder superior”. Na perspetiva deste académico, esta constatação constituiu uma das motivações para a adesão de Portugal aos “Grandes Espaços”, geridos segundo princípios de subsidiariedade e supranacionalidade, apesar da consciente perda de soberania subjacente, quando algumas das suas competências são transferidas para entidades supraestaduais (Neves, 2010).

No passado, a fronteira da soberania coincidia com o limite físico que a geografia estabelecia para o território de jurisdição na confrontação com os Estados vizinhos, fronteira que era mantida ou alargada pela via militar e com recurso à força, que coincidia igualmente com as demais dimensões, nomeadamente a da segurança e defesa, económica, cultural, etc. Após a Segunda Guerra Mundial, assistimos à multiplicação do número de Estados independentes, numa escala nunca antes observada, levando à redefinição do conceito de fronteira, na medida em que as novas fronteiras de interesses tendem a prevalecer sobre as territoriais, contribuindo para uma integração progressiva dos espaços à escala mundial. Se antes a soberania era tida como o poder supremo, sem igual na ordem interna e superior na ordem internacional, atualmente, a soberania é essencialmente a possibilidade de ser ouvido e de participar na gestão das crises internacionais. Daí que alguns augurem a crise do Estado soberano, com o aparecimento das Organizações Internacionais (OI) a colocar em causa a manutenção da capacidade de gestão interna e de gestão internacional e, consequentemente, o conceito tradicional de soberania (Duarte, 2011: p. 7, 8).

Contudo, esta consequência é uma inevitabilidade no atual contexto estratégico porque, em resultado deste processo de integração, existe uma maior capacidade de intervenção da comunidade internacional na regulação da ordem mundial, que privilegia a utilização dos mecanismos de diálogo em detrimento da força, em particular na resolução das disputas pela soberania dos oceanos, o que será bastante útil na proteção dos interesses nacionais após a aprovação da proposta de EPC (Neves, 2010).

Ora, é precisamente neste ponto que o Professor Adriano Moreira defende a utilidade de um conceito de soberania de serviço, quando justifica a sua aplicação tendo em conta o seguinte:

“Com esta designação pretendo significar que tem por valor principal a defesa da identidade, manter uma voz participante no processo decisório, e assegurar o reconhecimento internacional da legitimidade de exercício pela participação responsável no funcionamento do sistema em formação, no qual se torna progressivamente dominante a gama dos factores exógenos” (2005: p. 639).

Para o Almirante Rebelo Duarte, é essencial que Portugal aposte na credibilidade nesta perspetiva funcional do conceito de soberania, traduzida, por um lado, no papel construtivo em prol da comunidade internacional e, por outro lado, na preservação de uma soberania residual ao serviço da identidade nacional, agora articulada, de forma útil, com os sistemas supranacionais em que os Estados se integrem (2011: p. 8).

Na perspetiva de António José Telo, a soberania, no caso de Portugal, é, hoje em dia, essencialmente partilhada. Partilha uma moeda comum, o euro, cujas fronteiras não

coincidem com qualquer outra fronteira, ou seja, não são as fronteiras da NATO, da UE ou de outra entidade internacional de que Portugal faça parte. De igual forma, Portugal partilha com outros membros da UE, a defesa da fronteira comum contra o contrabando, o tráfico de droga ou a imigração clandestina. Daqui resulta que, efetivamente, a soberania é atualmente um conceito partilhado numa arquitetura complexa e diversificada, que é mais ampla em certas vertentes e mais restrita noutras, cujo elemento básico reside na capacidade de fazer ouvir a voz e opinião própria. Desta forma, o grau de soberania de Portugal depende, sobretudo, do nível em que coopera na edificação de uma ordem e de valores partilhados, nomeadamente quanto à qualidade da sua eventual participação militar (2004: p. 46, 48). A participação de forças, unidades e destacamentos operacionais de Portugal ao serviço da comunidade das nações, sobretudo no âmbito da NATO, da ONU, da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e da UE, é uma das formas do Estado português conferir expressão ao conceito de soberania de serviço, afirmando a sua presença na definição de políticas internacionais e no acompanhamento da sua execução (EMA, 2011f).

Também o CEDN refere que a preservação da soberania e independência nacional exige a promoção das adequadas políticas de valorização do papel de Portugal nas instâncias internacionais relevantes, dispondo, para esse fim, do seu poder funcional, conferido pelo posicionamento do chamado triângulo estratégico, importante para a defesa ocidental com expressão na NATO (Moreira, 2005: 253).

Apesar desta aparente flexibilidade conceptual, Portugal não deixa de ser constitucionalmente uma República soberana (2005: art.º 1.º), estabelecendo uma das suas bases como Estado de direito democrático (2005: art.º 2.º), “[...] una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição” (2005: n.º 1 do art.º 3.º). Neste sentido, a Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece que “o Estado não aliena qualquer parte do território português ou dos direitos de soberania que sobre ele exerce, sem prejuízo da rectificação de fronteiras” (2005: n.º 3 do art.º 5.º). Por sua vez, rege-se, “nas relações internacionais pelos princípios da independência nacional, [...] da igualdade entre os Estados, da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da humanidade” (2005: n.º 1 do art.º 7.º), procurando a adesão aos grandes espaços:

“Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático e pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica, social e territorial, de um espaço de liberdade, segurança e justiça e a definição e execução de uma política externa, de segurança e de defesa comuns, convencionar o exercício,

em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da união europeia.” (2005: n.º 6 do art.º 7.º).

Isto não significa, que apesar dos novos mecanismos de diálogo e de concertação dos problemas na comunidade internacional, os conflitos de soberania deixem de existir, quer em torno das fronteiras tradicionais (território), quer na disputa pela delimitação das novas fronteiras de interesses, que deixaram de coincidir com as fronteiras geográficas. A CNUDM estabelece que os Estados que reivindicarem espaços marítimos têm o dever de neles conservar, gerir, preservar e proteger o meio marinho, nomeadamente, no que respeita às zonas económicas exclusivas e à coluna de água suprajacente, onde os direitos dos Estados são de mera jurisdição¹⁵. Assim, segundo o Almirante Pires Neves, não é de estranhar que países detentores de grandes áreas marítimas apareçam a tentar dotar-se de meios capazes de as vigiar e proteger, quer nas águas jurisdicionais quer no MT, mas também no solo e subsolo da PC, onde os direitos dos Estados são exclusivamente soberanos (2010).

A adoção de um dos mecanismos saídos do TL, a Cooperação Estruturada Permanente (CEP), implica compromissos futuros na geração de capacidades da UE, afetando, segundo ainda este académico, os fatores de sustentação da soberania nacional, levantando a questão se “[...] será que Portugal abdicou, em favor da União Europeia, e numa lógica quiçá de subsidiariedade levada ao extremo, da imperiosidade de uma política marítima, preocupando-se apenas com os ‘interesses comuns’ e esquecendo os ‘interesses nacionais-marítimos’, próprios, ou será que não os assume, ou mais grave ainda, sequer os equaciona?” (2010). Ou será que o acréscimo de poder com a adesão de países a comunidades ou acordos internacionais compensa o que se abdica de soberania? Por um lado, se Portugal não participa na CEP, então opta por preservar a integridade da sua capacidade de decisão. Por outro lado, perde relevância junto dos maiores países europeus, limitando, por consequência, os seus instrumentos passíveis de serem utilizados como fator de poder nacional, o que implica, neste caso, a perda de capacidade de decisão que julgava manter ao não integrar a CEP. O Comandante Dias Correia apresenta a sua versão simplificada de soberania, que consideramos efetiva na clarificação desta questão: “[...] é o termo que designa o poder político no Estado moderno, de tipo europeu, ou a específica situação do Estado dotado da plenitude da

¹⁵ Os pressupostos da existência, e aplicabilidade, da jurisdição do Estado costeiro encontram-se definidos na Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM), sendo que, nos primeiros textos da negociação desta convenção, a expressão utilizada era direitos exclusivos e jurisdição, tendo posteriormente sido reduzida à expressão jurisdição (Correia, 2010a: p. 2). Aos direitos de jurisdição estão subjacentes uma soberania limitada exercida por um Estado sobre uma determinada área marítima, tal como a ZEE (estendida até às 200 milhas), neste caso, para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão de recursos (Duarte, 2011: p. 13).

capacidade de direito em relação aos demais Estados, sem prejuízo de, no quadro da UE, existirem obrigações supranacionais que são vistas, e se constituem de facto, como limitações ao exercício pleno da soberania nacional dos Estados-membros” (2010a: p. 1, 2).

1.2. O Estado da Arte: a elasticidade da nova fronteira de segurança

Uma das dificuldades em torno da definição de um conceito de segurança prende-se com o carácter elástico da sua nova fronteira. Com efeito, a sua tradicional divisão entre segurança interna e externa condiciona a atribuição de meios e recursos face a uma ameaça indivisível, assimétrica e com uma letalidade nunca observada no passado. É fundamental, assim, delimitar a abrangência da própria argumentação, que dependente dos critérios utilizados, pode ou não justificar esta separação.

Indivisibilidade do conceito de segurança

Por um lado, é fácil traçar uma linha divisória de segurança no domínio constitucional, quando a apreciação é feita ao nível do indivíduo, com um determinado campo de ação administrativo “Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa [...]” (CRP, 2005: n.º 2 do art.º 268.º). Por outro lado, ao nível da PDN do Estado, esta mesma tarefa oferece um maior grau de complexidade, tal como explanado no CEDN, por se reconhecerem interferências no campo de ação destes dois conceitos, não sendo consensual a sua separação. Tomando como exemplo a ameaça do terrorismo, este apresenta-se como uma ameaça externa e, quando concretizado, manifesta-se como uma agressão interna:

“Em muitos casos não será possível reconhecer, com clareza, se a natureza da ameaça é exclusivamente interna ou externa. Por exemplo, um grupo terrorista financiado do exterior, com materiais e equipamentos provenientes do exterior, que prepara e executa uma ação terrorista no interior de um Estado, materializou uma ameaça externa ou interna? A quem competirá – FSeg [Forças de Segurança] (segurança interna) ou FFAA (segurança externa) – enfrentar essa ameaça, em primeira instância? E se a situação redundar numa crise?” (2003: p. 1).

A impossibilidade na delimitação geográfica da ameaça, não permite o reconhecimento, com clareza, daquilo que hoje constitui uma séria ameaça para a segurança interna, que não o seja igualmente para a segurança externa. De igual modo, não nos é possível distinguir, em concreto, uma ameaça que deva ser combatida pelas forças de segurança que, em determinados cenários, não possa também requerer a colaboração das Forças Armadas (FFAA), e vice-versa.

Este é o argumento apresentado pelo Almirante Silva Ribeiro a favor de uma abordagem holística e estratégica à segurança nacional por parte dos Estados, em virtude da diluição das componentes externas e internas no quadro estratégico atual. Complementa o autor que esta situação encontra-se subjacente o novo paradigma de segurança da Aliança, ao preconizar a atuação cooperativa das FFAA e das forças não militares em prol da segurança externa, designadamente, na prevenção de crises, no apoio à paz, na assistência humanitária, de forma a garantir a segurança da sociedade em desígnios e espaços não coincidentes com a sua área geográfica (2011b: p. 41, 46).

A este respeito, o CEDN introduz uma simplificação quando se trata de atribuir meios para a prevenção e combate a uma ameaça terrorista. Este documento refere que as ações levadas a cabo por atores não tradicionais, onde se insere o terrorismo transnacional, configuram a possibilidade de eclosão de elevados níveis de destruição humanos e materiais nas economias, na segurança e na estabilidade internacionais. Deste modo, as suas consequências transcendem a capacidade de resposta individual dos Estados, acentuando a indivisibilidade dos conceitos de segurança interna¹⁶ e externa, bem como os objetivos que estes prefiguram, assumindo, claramente, que o combate a este tipo de ameaças se insere na missão das FFAA (2003: p. 1).

Não obstante esta simplificação, a realidade é que a gestão ótima dos recursos exige uma abordagem holística e estratégica tal como preconizada pelo Almirante Silva Ribeiro para a segurança nacional, perante a complexa rede de relações lineares e não lineares subjacente ao modelo de Luís Tomé, garantindo maior eficácia na atuação dos meios bem como na eficiência no emprego dos recursos, mormente no atual cenário caracterizado por significativas restrições orçamentais.

Neste contexto, esta nova conceptualização da segurança veio criar um dilema na afetação dos recursos, uma vez que pode dar azo a uma certa competição entre as instituições e agências com interesses no mar.

Esta situação de competição pode ser explicitada através de uma função *lagrangeana*, usada para resolver problemas de otimização, nomeadamente na afetação dos recursos adequados para uma dada missão, tendo em conta a existência de uma determinada

¹⁶ Segundo o MOPTC, por segurança interna entende-se “o conjunto de actividades desenvolvidas pelo Estado tendo em vista, designadamente, garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens e prevenir a criminalidade e que, ao abrigo da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, são exercidas nos termos da lei penal e processual penal e das leis orgânicas das polícias e serviços de segurança” (2006: p. 7877). Não foi possível encontrar uma definição para segurança externa no atual quadro legal.

restrição¹⁷. Por conseguinte, e a título exemplificativo, vamos aplicá-la ao caso concreto que temos vindo a desenvolver, especificamente no que toca à afetação das forças não militares e FFAA para a proteção do Mar Português.

Deste modo, a maximização da utilidade das forças para uma dada missão de proteção do Mar Português é tanto mais elevada quanto maior for a quantidade de recursos utilizados, restringidos a um dado teto orçamental. A totalidade dos recursos humanos e materiais, respetivamente das forças militares e não militares, disponibilizados para a operação são representados por Fa e Fb , sendo \ln os logaritmos *neperianos*¹⁸ dessas variáveis.

$$\max u (Fa, Fb) = \max(\ln(Fa) + \ln(Fb))$$

A próxima fase consiste na determinação dos custos dos recursos envolvidos, que devem ser conhecidos e objeto de atualização periódica. Os custos são representados por Pa para as FFAA, e por Pb para as forças não militares. A restrição orçamental imposta por S é, nesta sequência, traduzida por,

$$Pa \times Fa + Pb \times Fb \leq S$$

Pela *Lei de Walras*, esta desigualdade representa, na verdade, uma igualdade, visto que os custos de emprego dos recursos não são normalmente inferiores ao orçamento disponível, ou seja a S . O emprego equilibrado dos meios das FFAA e das forças de segurança é explicado por esta Lei, no sentido em que o espaço de atuação deixado ‘vago’ por uma força será ocupado pela outra, restabelecendo-se o equilíbrio. O *lagrangeano* deste problema resulta desta outra fórmula, em que a variável μ , que multiplica a restrição, representa o *multiplicador de Lagrange*, cujo desenvolvimento excede o âmbito deste trabalho de investigação.

$$L(X_1, X_2, \mu) = (\ln(Fa) + \ln(Fb)) - \mu(Pa \times Fa + Pb \times Fb - S)$$

¹⁷ Conforme informação disponibilizada no sítio da internet http://pt.wikipedia.org/wiki/Função_de_Lagrange. A função *lagrangeana* é utilizada comumente em diversas áreas, tais como física, economia, mecânica, etc.

¹⁸ O logaritmo natural é usualmente chamado de logaritmo *neperiano*, derivado do nome do seu inventor, o matemático escocês John Napier (ou John Naper), que utilizou a base “1/e” e não a base “e”, conforme informação prestada no sítio da internet http://pt.wikipedia.org/wiki/Função_de_Lagrange

Concluindo este raciocínio, a otimização da utilização dos recursos das FFAA e das forças não militares que maximizam a proteção do Mar Português pode ser obtida com base nestas três condições:

$$\frac{\partial L}{\partial \mu} = 0 \rightarrow (Pa \times Fa + Pb \times Fb - S) = 0$$

$$\frac{\partial L}{\partial Fa} = 0 \rightarrow \frac{1}{Fa} \times 1 + (-\mu Pa) = 0$$

$$\frac{\partial L}{\partial Fb} = 0 \rightarrow \frac{1}{Fb} \times 1 + (-\mu Pb) = 0$$

Importa sublinhar que um processo de decisão que se encontra apenas baseado numa análise qualitativa, fundamentado no quadro legal e normativo, tende a induzir múltiplas interferências, em resultado da confluência dos interesses de uma miríade de entidades e atores no mar, cujos efeitos são intensificados com a impossibilidade de separação dos campos da segurança. Não obstante, temos a noção de que o decisor não produz complexos cálculos matemáticos para fundamentar a sua decisão, recorrendo antes a modelos informáticos para esse efeito.

Devemos ter sempre em mente, em especial na presente conjuntura económica, a relevância do fator financeiro nas decisões relativas à racionalização dos recursos disponíveis, pelo que o estrategista deve anteceder a sua decisão final de uma análise quantitativa que optimize o seu emprego e que, simultaneamente, facilite a afetação dos recursos mais aceitáveis para uma dada missão. Todavia, a credibilização de um processo deste tipo exige uma permanente atualização do valor dos recursos humanos e materiais, assim como a utilização de critérios conhecidos e consistentes para o emprego de determinados recursos, em detrimento de outros.

Daqui resulta que, tendo presente um determinado teto orçamental, se o processo de decisão for complementado por uma análise financeira que optimize o emprego cooperativo dos recursos, independentemente do tipo de forças consideradas, podemos efetivamente chegar, no final, a uma deliberação menos permeável a influências políticas, com maior pendor na relação custo-eficácia.

O modelo operacional da Marinha de “Duplo Uso”, cujo desenvolvimento permite a sistematização teórica do conceito de emprego dos respetivos meios, segue numa lógica de racionalização de recursos e acrescida eficácia de atuações expedicionárias e jurisdicionais. Permite, desta forma, uma intervenção integrada e complementar, bem como a partilha de

uma matriz comum ao nível da formação, doutrina, organização, liderança, treino, pessoal, infraestruturas e serviços, o que, nas palavras do Almirante Pires Neves, “para um país pequeno como Portugal, ao evitar a dispersão de recursos, constitui uma solução, no mínimo, avisada” (2010).

Segurança e defesa

A distinção entre segurança e defesa também não é consensual, quer ao nível político e estratégico quer ao nível operacional, com impacto na afetação de recursos e meios.

Em termos doutrinários, defender é o ato de impedir o sucesso de uma agressão, ou seja, a defesa implica ação, com vista a garantir a segurança, que é um sentimento, ou sensação. Esta perspetiva doutrinária coincidia com o entendimento político antes da promulgação, em 1982, da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA). A definição do Instituto de Defesa Nacional (IDN), também de 1982, contrariamente à da LDNFA, está em conformidade com a definição conceptual de segurança, como um estado a ser alcançado também pela defesa nacional, em que uma das suas dimensões é a defesa militar, não descurando a contribuição dos setores políticos, diplomáticos, económicos, psicossociológicos, entre outros, que são frequentemente decisivos ou muito relevantes para neutralizar ou conter as ameaças. A defesa (atividade) deve, assim, contribuir para a segurança (estado alcançável, numa dada conjuntura). Porém, este não é o entendimento do nosso quadro legal. A LDN refere no n.º 1 do seu art.º 1.º que as FFAA atuam no âmbito externo, face às agressões e ameaças externas, no âmbito da defesa nacional¹⁹, entendendo-se, neste contexto, que esta dimensão da PDN passou a estar unicamente associada à defesa militar e, consequentemente, às forças militares. Por este motivo, o Almirante Silva Ribeiro refere que a LDN não trouxe benefícios adicionais para o exercício da autoridade e imposição da Lei no mar, em virtude da ambiguidade criada em torno de quem deve aplicar a Lei e da indefinição gerada na atuação espacial dos meios²⁰ (Ribeiro, 2011b: p. 44 - 47), não contribuindo, desta forma, para a articulação dos esforços que as diferentes organizações devem desenvolver, procurando sinergias, rentabilizando meios e melhorando a eficiência na prevenção e combate aos atuais riscos e ameaças, tal como preconizado no CEDN (2003: p. 280).

¹⁹ Segundo a LDN, “A defesa nacional tem por objectivos garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a protecção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas” (2009: n.º 1 do art.º 1.º), tal como previsto na CRP (2005: n.º 2 do art.º 273.º).

²⁰ A fronteira estabelecida entre segurança e defesa, bem como as ações concretas com cabimento em cada uma destas áreas e as entidades primariamente responsáveis pelo seu tratamento resultam do estipulado na LDN (CEDN, 2003: p. 280).

O CEDN define a necessidade de alargar o conceito de segurança, em virtude do alargamento do espectro das ameaças, com reflexos no desenvolvimento das OI e na criação de novos espaços de defesa, continuando, porém, a integrar os objetivos mais tradicionais dos Estados - defesa do território e da soberania (2003: p. 280). No entanto, a PESC coloca em causa este pressuposto, ao assumir como objetivo a edificação da defesa comum num projeto de segurança comum. Assim, pese embora, o TL disponha que a segurança nacional continue a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-membro (Porto, 2012: n.º 2 do art.º 2.º), este documento define também que na ação da União na cena internacional “A competência da União em matéria de política externa e de segurança comum abrange todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum” (Porto, 2012: n.º 1 do art.º 11.º). Desta forma, no novo quadro estratégico europeu é cada vez mais perceptível que a chamada fronteira de segurança é em grande medida elástica e fortemente desterritorializada, operando numa escala geográfica de grande magnitude (Eurodefense-Portugal, 2010), incumbindo, por um lado, aos Estados-membros a responsabilidade da sua salvaguarda, mas, por outro lado, o TL restringe este pressuposto na justa medida em que não interfira com os interesses da União, estabelecendo que, em matéria de política externa e de segurança comum, são abrangidas todas as questões relativas à sua segurança²¹ (Porto, 2012: n.º 2 do art.º 28-A). Nas palavras do *ex*-Ministro da Administração Interna (MAI), Rui Pereira, “É certo que as nossas fronteiras se diluíram no Espaço Schengen²². Porém, nem por isso passámos a ter menos responsabilidades. Até assumimos, pelo contrário, responsabilidades acrescidas, resultantes de a nossa fronteira atlântica ter passado a ser a fronteira de toda a União Europeia” (2010: p. 4).

Daqui resulta que existe atualmente uma maior convergência entre segurança e defesa no paradigma da nova ordem internacional, conforme disposto no TL, do que na ordem interna dos países.

²¹ O TL estabelece que a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) faz parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) (Porto, 2012: n.º 2 do art.º 28-A).

²² O Espaço Schengen consiste num espaço de livre circulação de pessoas, instituído pela Alemanha, Bélgica, França, Holanda e Luxemburgo, em 1985, fora do quadro da CEE, que atualmente integra 24 Nações (Monteiro, 2010: p. 14).

1.3. O conceito operacional de segurança marítima

Seguidamente, propomos apresentar o entendimento por segurança marítima dos diferentes atores que estamos a considerar neste trabalho, nomeadamente da Marinha, da NATO e da UE, bem como aquele que espelha a visão deste estudo.

Face à importância que o mar adquiriu na economia atual, fortemente globalizada, a estabilidade mundial e portuguesa dependem largamente da segurança marítima. Existem duas grandes perspetivas de segurança no mar, com terminologia distinta na doutrina nacional e na NATO. Referimo-nos às perspetivas *safety* e *security*. Na terminologia inglesa, estas duas palavras têm significados diferentes, mas a sua tradução para a maioria dos idiomas indo-europeus é a mesma palavra que em português, ou seja, “segurança”. De modo a obviar esta situação, o Decreto-lei n.º 226/2006 traduz *safety* como “segurança marítima” e *security* como “proteção marítima”. Temos, assim, a adoção do vocábulo “proteção” para traduzir o significado do termo *security*, de forma a evitar, tanto quanto possível, eventuais conflitos com o âmbito do termo *safety*, habitualmente definido como “segurança”. A título de exemplo, como consequência da aplicação da terminologia neste diploma, a autoridade de segurança portuária deve ser entendida como autoridade de proteção portuária.

A perspetiva *safety* enquadra-se no âmbito da prevenção de acidentes no mar e ações subsequentes em caso de sinistro. Refere-se, portanto às regras para a condução segura da navegação, da certificação e inspeção de embarcações, da proteção do meio marinho, da busca e salvamento e outros assuntos relacionados, ocupando-se, assim, da redução dos riscos que derivam da atividade marítima. A perspetiva *security* está associada à proteção contra as ameaças conscientes aos navios, pessoas, instalações e equipamentos ligados às atividades marítimas, envolvendo “[...] instrumentos de força e medidas para proteger a navegação e os recursos do mar e combater a criminalidade nos espaços marítimos”. Esta componente inclui ainda os aspetos da componente naval e aérea da defesa nacional, tal como preconizado no CEDN, podendo ter lugar a grandes distâncias do território nacional (Cajarabille, 2009a).

A expressão securitária subjacente à ação do Estado no mar também constitui um anglicismo derivado da palavra *security*, abrangendo, as duas perspetivas, “segurança” e “proteção”, mas, neste caso, ao nível da política naval. Temos ainda um terceiro exemplo a criar mais alguma confusão etimológica no emprego destes vocábulos, neste caso, na concretização operacional do modelo do “Duplo Uso”, na “proteção do mar”. Esta dimensão das operações da Marinha, materializa o emprego dos meios da Marinha no exercício das suas funções de Guarda Costeira, a qual destina-se a afirmar as responsabilidades públicas nos

espaços marítimos, e tem em vista dar corpo ao caráter jurisdicional das operações, garantindo a segurança e o exercício da autoridade no mar (EMA, 2011g).

Pese embora, a utilização de “segurança marítima” no sentido da perspetiva *safety* da NATO, nós vamos utilizar essa mesma terminologia para a perspetiva *security* ao longo do nosso trabalho, contrariando, assim, o exposto no Decreto-lei n.º 226/2006. Isto prende-se com uma questão de facilitar a análise e comparação das diversas doutrinas estruturantes.

A separação destas duas perspetivas, assumida neste estudo, não deverá ser considerada de forma estanque, sob pena de obtenção de um panorama global pouco esclarecido. O Almirante Cajarabille exemplifica esta situação com um derrame de produtos poluentes. Numa fase inicial, o derrame pode ser considerado como estando claramente inserido no conceito de *safety*. Contudo, caso seja verificado que o ato teve origem intencional, passa a constituir um caso no âmbito *security*, inserindo-se assim no conjunto de atividades associadas ao segundo conceito, no sentido em que “[...] corresponde a uma condição, a preservar dentro de certos limites, para evitar as mais severas consequências para as pessoas, para os Estados e para a estabilidade internacional” (2009a).

No âmbito da componente de *security* da NATO, o novo CEMA refere que esta constitui uma das suas quatro tarefas prioritárias, sendo por isso, uma área adequada para o aprofundamento da cooperação entre os parceiros estratégicos. Com este objetivo, contempla a execução das atividades de vigilância e proteção das SLOC, dos pontos focais²³ (*chokepoints*), dos portos e de outras infraestruturas, tais como, plataformas de gás natural e petróleo, *pipelines* e cabos submarinos de telecomunicações (NATO, 2011).

O relatório elaborado pelo Grupo *Wise Pen* propõe um conceito de segurança marítima para a UE que engloba um conjunto de medidas preventivas e de proteção, tendo em vista o exercício da autoridade e a imposição da lei no domínio marítimo pelas diferentes instituições com interesses no mar²⁴ (UE, 2010a: p. 45).

O relatório elaborado pelo *Chiefs of European Navies* (CHENS), também com o enfoque na segurança no mar europeu, define que esta deve ser o resultado de uma estratégia

²³ Segundo o Almirante António Sacchetti, o termo “pontos focais” corresponde à designação de *focal areas*, de Julian Corbet, na sua obra *Principles of Maritime Strategy*. Mais recentemente assumiu a designação de *chokepoint* e deriva do termo da estratégia militar que identificava os pontos geográficos, tais como um vale ou desfiladeiro e que obrigavam as forças militares a tomar uma formação mais cerrada, de forma a transpô-los, diminuindo substancialmente a sua capacidade de combate, permitindo, em consequência, que forças em desvantagem numérica pudessem retirar proveito da situação (*Apud* GERE, 2009; p. 17).

²⁴ O Grupo *Wise Pen* propõe o conceito “*Maritime Security: The combination of preventive and responsive measures to protect the maritime domain against threats and intentional unlawful acts*” (2010a: p. 45).

abrangente²⁵. Contudo, ainda não existe uma estratégia de tal tipo, estando prevista a sua entrada em vigor apenas em 2013, pelo que as atividades desenvolvidas neste âmbito são ainda em resultado de uma tentativa *ad hoc* para combinar os esforços das entidades civis e militares, com o objetivo de garantir a legalidade do uso dos espaços marítimos e prevenir o desenrolar de atividades ilícitas, como o terrorismo, a proliferação de Armas de Destruição Maciça (ADM), a pirataria, a imigração ilegal e o tráfico de estupefacientes, desenvolvidas nos oceanos e projetadas para terra (2008: p. 2, 6).

Para ultrapassar a ambiguidade do quadro jurídico e a profusão de entidades envolvidas no desenvolvimento das atividades relativas à segurança no mar, este relatório sublinha que o modelo a implementar deverá combinar continuamente as operações de imposição da Lei no mar (*Maritime Security Operations* - MSO)²⁶ com a análise de informações obtidas no domínio marítimo (*Maritime Situational Awareness* - MSA)²⁷. Isto, basicamente, significa uma simbiose entre estas duas atividades, no sentido da MSA acionar o MSO, porque as operações no mar, na maioria dos casos, baseiam-se nos resultados da análise de informações, e vice-versa conforme representado na figura 1, na medida em que a MSO - principalmente a vigilância marítima - constitui um contributo bastante importante para o Conhecimento Situacional Marítimo, designação nacional para a MSA (CHENS, 2008: p. 8).

²⁵ O relatório elaborado pelo CHENS contempla as melhores práticas desenvolvidas no âmbito da segurança marítima, propondo a seguinte definição para a segurança no mar: “*Maritime Security (MS) is an international and interagency, civil and military, activity to mitigate the risks and counter the threat of illegal or threatening activities in the maritime domain, so that they may be acted upon in order to enforce law, protect citizens and safeguard national and international interests. Maritime Security will therefore concentrate on the unlawful use of the maritime domain*” (2008: p. 6).

²⁶ A MSO “*relates to the action carried out at sea by those military and civil authorities equipped with the appropriate assets and empowered to act upon Maritime Security related risks and threats*” (CHENS, 2008: p. 7).

²⁷ A MSA “*is the management of information related to the maritime domain that can have an impact on Maritime Security. Ideally, Maritime Situational Awareness should include as many international and interagency information sources as possible; furthermore Maritime Situational Awareness requires the timely exchange and analysis of different pieces of information, coming from different sources, in order to obtain actionable conclusions that might otherwise remain unnoticed*” (CHENS, 2008: p. 7).

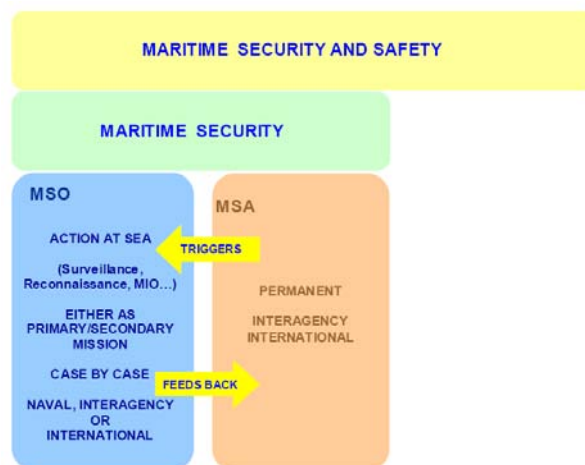


Figura 1 - Modelo de segurança marítimo europeu

Fonte: CHENS, 2008.

1.4. A realidade do Mar Português e a visão do “Oceano Moreno”

Vamos delimitar o nosso estudo à volta dos interesses nacionais permanentes e conjunturais prioritários para Portugal, para os quais as FFAA e a nação terão que estar convenientemente preparadas para os proteger no mar.

O alargamento do conceito de segurança pressupõe que a área dos interesses nacionais a proteger também se tornou mais abrangente, ou seja, existe uma nova fronteira de interesses, que raramente coincide com as tradicionais fronteiras geográficas, situação nova relativamente à metodologia adotada na elaboração do CEDN e que torna mais complexa a análise de situação ambiental. Esta matéria é aprofundada no próximo capítulo no que se refere a Portugal, quando estudarmos as ameaças presentes no Mar Português e no “Oceano Moreno”.

Interesses nacionais

O CEDN estipula, como valores permanentes da defesa nacional, a manutenção ou o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais (2003: p. 283). Por sua vez, a Lei de Defesa Nacional (LDN) define como um dos princípios gerais “A República Portuguesa defende os interesses nacionais por todos os meios legítimos, dentro e fora do seu território, das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e do espaço aéreo sob sua responsabilidade.” (2009: n.º 2 do art.º 2.º). Para esta situação concorre o alargamento do conceito de segurança que, tal como mencionado no *Livro Branco de Defesa Nacional* (LBDN), deixou de perseguir objetivos unicamente centrados nos interesses vitais

associados com a defesa do território e da soberania do Estado, tais como o MT, a população e o poder político independente (2001: p. 6, 12).

O principal aspeto evidenciado pela definição de segurança nacional do IDN, de 1982, são precisamente os interesses nacionais, como valores a proteger, que dão corpo à definição e, pelos quais, em caso de ameaça, o Estado deve pugnar pela sua conservação:

“[...] condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e em liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda colectiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas” (Ribeiro, 2011b: p. 41).

Para tal, torna-se imprescindível a sua identificação e valorização, o que faremos no próximo capítulo, para que seja possível definir as hipóteses de concretização da ameaça e os respetivos prazos críticos, atendendo à sua complexidade estrutural, não possuindo limites geográficos para a sua manifestação (Ribeiro, 2011b: p. 41).

A conceptualização dos interesses nacionais é influenciada pela interação de fatores como a história nacional, a cultura e a tradição, o nível de desenvolvimento social, político e económico, o carácter do povo e a posição geográfica e estratégica do Estado, não sendo todos da mesma natureza.

O Almirante Reis Rodrigues propõe um modelo enformado por três tipos de interesses: os de sobrevivência, os vitais e os de valores. No campo dos interesses de sobrevivência da nação, inclui os que têm a ver com a integridade territorial e os aspetos de segurança essenciais, apresentando exigências idênticas para Portugal e para os seus aliados. Nos interesses vitais, coloca a segurança dos nossos aliados e a resolução de conflitos regionais e os interesses de valores, incluindo a prevenção de crises, o apoio à paz, a assistência humanitária, que vão dominar as atenções no curto e médio prazo (2004: p. 151, 152).

Já o *ex*-Instituto Superior Naval de Guerra (ISNG) considera a sua divisão em interesses vitais e interesses secundários, a qual vamos considerar no nosso estudo. Os primeiros são aqueles que até podem levar uma nação a usar a força militar para os alcançar, se for necessário. A doutrina brasileira refere que estão “[...] ligados às próprias condições existenciais da sociedade que, não logrando assegurar suas satisfações, poderá evoluir ou desintegrar-se” (*Apud* EX-ISNG, 2000: p. 2-5). Os interesses secundários constituem a substância de compromisso diplomático, podendo um deles ser substituído por outros através de negociações, cobrindo as múltiplas aspirações de um estado que este gostaria de alcançar, mas pelas quais não combaterá (EX-ISNG, 2000: p. 2-5).

Mar Português

Na antologia de Fernando pessoa, o Mar Português é global, exaltando a continuidade dos grandes feitos dos descobrimentos que, entretanto, terminaram e que não voltarão mais, pelo menos com o mesmo impacto no quadro geopolítico e geoestratégico. No atual contexto das relações internacionais, rebuscamos este conceito com o fim de agregar os grandes temas estratégicos para Portugal, incluindo, a EPC, proteção contra algumas das novas ameaças, bem como valorizar o emprego do seu poder funcional nas OI que integra, mormente a ONU, a NATO e a UE, no espaço euro-atlântico. De certa forma, pretendemos imbuir este conceito com a “Marca Portugal”, tal como preconizada nas *Grandes Opções do Plano* - GOP (2011: p. 5538-36), ou seja, com o pendor nacional de que, em muitos dos casos, carece o quadro conceptual português. Esta constatação constitui um dos fatores que importa corrigir, na perspetiva de António José Telo, no contexto das preocupações que devem nortear os pequenos Estados:

“O grande problema neste campo em termos nacionais é a falta de um aparelho conceptual de análise adaptado à realidade portuguesa. Os conceitos importados dos grandes poderes adaptam-se mal à realidade nacional e a falta de uma investigação, de um estudo e de um debate na necessária escala, faz com que só de forma muito limitada existam teorias, conceitos e metodologias que se apliquem à realidade nacional no campo do poder naval. [...] A tendência fatal é para tentar aplicar ao poder naval nacional os conceitos desenvolvidos e válidos para os grandes poderes, conceitos que se prendem essencialmente com a forma e a função do controlo oceânico em termos do poder global” (2004: p. 35).

Este académico argumenta que cada Estado é um caso único em termos de uma estratégia naval, mas para além dessa distinção individual, existe uma fronteira mais geral entre grandes e pequenos poderes “É a fronteira entre a força naval como componente de uma estratégia global e a força naval inserida em preocupações estratégicas de outra ordem, talvez mais limitada em termos geográficos, mas não menos complexa”.

Efetivamente, a nossa estratégia naval até muito recentemente estava impregnada destas definições, ou influências, adaptadas das estratégias dos grandes poderes, mormente da americana, registando-se uma grande influência de Mahan e Corbett. Na verdade, segundo ainda António José Telo, acresce que Portugal efetivamente perdeu a real capacidade de exercer o controlo dos oceanos, mesmo em sentido regional e não global, a partir de 1808, quando passou de uma esquadra de 13 naus e outras tantas fragatas, que, na sua perspetiva, ainda era uma realidade ativa e efetiva em termos do controlo da rota do Brasil, para outra de 2 naus antiquadas e, mesmo essas, desarmadas a maior parte do tempo: “É uma transição brutal e muito rápida, que se dá por motivos sobretudo ligados à mudança do sistema internacional que acompanha as guerras napoleónicas” (2004: p. 35). Esta afirmação é

intuitiva à luz da conceptualização de Mahan²⁸, para quem o controlo do mar consiste num objetivo tático imprescindível para a estratégia marítima dos EUA, cuja intensidade pode variar entre a destruição e a neutralização da esquadra inimiga (Ribeiro, 2011a). Na aceção, do *ex-ISNG*, o controlo do mar para um Estado é a situação que permite a liberdade do seu uso (*sea use*) no interesse próprio, em áreas e períodos de tempo limitados, entendido como expressão abreviada de controlo do uso do mar “[...] não é um fim em si próprio. É antes a situação a requerer exploração para que se atinjam objectivos previamente articulados. Os seus fins últimos são os efeitos que se procuram produzir na situação em terra” (*Apud EX-ISNG*, 2000: p. 4-5), que, desta forma, já nos parece viável no presente quadro estratégico, tendo em vista a estratégia naval nacional. Isto significa que apenas conseguiremos controlar parcialmente o nosso mar de forma autónoma, podendo almejar níveis de controlo superior com recurso à ajuda dos nossos parceiros ou recorrendo a outros mecanismos, como a partilha de recursos.

Deste modo, Portugal necessita de ter uma estratégia naval clara e precisa para poder usar o mar na medida dos seus interesses, que oriente a Marinha na edificação dos seus meios, na estruturação das suas capacidades e na realização das operações necessárias ao cumprimento eficaz da sua missão, com carácter permanente e a visar o longo prazo, tendo em vista a criação de valor ao país (GERE, 2010: p. 7).

A estratégia naval é traduzida, no essencial, pela política naval conjugada com a Doutrina Estratégica Naval (DEN)²⁹ e evidencia o que a Marinha fará e como fará, de forma a cumprir a sua missão (GERE, 2010: p. 18). A missão da Marinha consiste, no essencial, em garantir que Portugal usa o mar em benefício dos interesses nacionais. Esta missão é concretizada pelo desempenho de três funções: a defesa militar e apoio à política externa; a segurança e autoridade do Estado; e o desenvolvimento económico, científico e cultural. A primeira consubstancia-se na ação militar da Marinha, enquanto as duas últimas estão centradas na ação não militar. A conjugação das duas ações enforma o carácter de “Duplo Uso” da Marinha (EMA, 2011a).

²⁸ Foi Contra-almirante da Marinha dos EUA, cujos escritos sobre a centralidade do mar na grandeza dos países, realizados a partir de finais do século XIX, desencadearam o forte investimento na edificação de capacidades navais, que se verificou na década precedente à Primeira Guerra Mundial, tendo tido igualmente um grande impacto na elaboração da política e da doutrina naval do Estado Novo. O acesso ao mar, o controlo das rotas comerciais e o desenvolvimento dos litorais, são aspetos centrais do seu pensamento estratégico, contexto em que as forças navais se constituem como o instrumento primordial da competição internacional e em que os EUA se deviam empenhar, garantindo as suas funções clássicas através de grandes esquadras de superfície (Ribeiro, 2011a).

²⁹ A DEN também pode ser designada por Modalidade de Ação Estratégica da Marinha, contemplando os princípios, as orientações e as medidas que proporcionam a base para a ação, no sentido da consecução de objetivos (GERE, 2010: p. 18).

A visão do “Oceano Moreno”

Nos idos anos setenta, Adriano Moreira apresentou o conceito de “Oceano Moreno”, em resposta às mudanças estratégicas que se encontravam em curso na ordem internacional e, em particular, em Portugal. Este conceito surge, por consequência, da necessidade de articular a segurança do Atlântico Norte com a segurança do Atlântico Sul, no sentido em que “Pela década de Setenta pareceu-nos que não era já possível ignorar os resultados da mudança, e o conceito de ‘Oceano Moreno’, agregador das soberanias do Atlântico Sul, devidas quer à insurreição dos europeus emigrados para a América do Sul, quer à descolonização que agora consagrava as soberanias nativas do continente africano, começava a exigir atenção e resposta” (2008).

A origem desta designação reside no facto de “[...] não apenas muitas da[s] soberanias são de povos nativos que foram colonizados pelos europeus, e outros são resultado da decisão de ocidentais emigrados e ali fixados, como é o caso do Brasil”. A visão do “Oceano Moreno” surge, deste modo, a unir uma comunidade inspirada numa matriz cultural e a perspetivar novos rumos para a História (Fontoura, s.d: p. 7).

As novas exigências de segurança desse “Oceano Moreno” impõem responsabilidades a **Portugal, Cabo Verde, Brasil, S. Tomé e Angola** “[...] e também aqui a força tem de nascer da união dos fracos, usando o qualificativo apenas como referência ao critério que identifica as grandes potências, a começar pelos EUA, e todos os componentes da NATO” (Moreira, 2011: p. 3). No entender do mentor deste conceito, este constitui a melhor forma de proteger os interesses nacionais face às grandes potências e, em particular, aos EUA, pelo poder funcional que esta união lhes confere:

“São do domínio público as actuais políticas americanas em relação à segurança dos seus interesses africanos, [...] A solidariedade das soberanias africanas mais atentas, o apego que demonstram à noção de poder que recolheram da soberania colonial, a crescente consciência do poder funcional que lhes dá a posse de recursos vitais para as economias avançadas, deve contrariar reforços dos unilateralismos que as rodeiam” (2008).

Com efeito, há um legado que importa preservar com um claro retorno para todos estes países lusófonos, podendo este modelo ser considerado como um dos elementos percussores da presente segurança coletiva ao serviço da segurança cooperativa, onde todas as áreas são passíveis de geração de sinergias numa lógica *win-win*, unindo esta nova fronteira de interesses numa fronteira de segurança alargada. Neste sentido, o próprio CEDN destaca que Portugal foi, é e será sempre um país euro-atlântico, permitindo-lhe operar, harmoniosamente, numa multiplicidade de fronteiras, pela simples razão de que a nossa geografia política e

económica é europeia “[...] A nossa geografia de segurança e defesa é atlântica e europeia. A nossa geografia de identidade passa, decisivamente, pelo relacionamento com os países que falam português. O lugar de Portugal no mundo é tudo isto; seria redutor, e não convém ao interesse nacional, esquecer qualquer destas dimensões” (2003: p. 283).

Chegamos, desta forma, ao final do primeiro capítulo. Da análise que fizemos da separação do conceito de segurança em dois campos de ação, interno e externo, deparámo-nos com a complexidade desta tarefa, em virtude do alargamento do espectro das ameaças e da criação de novos espaços de defesa. Em muitos casos não será possível reconhecer, com clareza, se a natureza da ameaça é exclusivamente interna ou externa, e a quem compete enfrentar essa ameaça, acentuando a indivisibilidade do conceito de segurança. Procurámos demonstrar esta situação através da aplicação da fórmula *lagrangeana* ao problema de afetação de dois tipos de forças, as militares e não militares, para uma missão no Mar Português. Tentámos explicitar como o seu emprego é maximizado quando existe um equilíbrio político e financeiro a orientar a decisão, processo facilitado com a utilização de modelos quantitativos em complemento dos modelos qualitativos.

Se a distinção entre segurança e defesa encerra uma tarefa complexa no plano interno, constitui um desafio ainda maior no plano externo, pois exige a conciliação das diferentes políticas externas nacionais e estratégias dos outros Estados-membros.

Por fim, esclarecemos o nosso entendimento por “interesses nacionais”, expusemos o conceito de segurança marítima da Marinha, que será o modelo adotado ao longo deste estudo, apresentámos a visão do “Oceano Moreno” e contextualizámos na realidade atual o “Mar Português”.

2. O valor da segurança no Mar Português e no “Oceano Moreno”

“O que faz Portugal é o mar”
Miguel Unamuno

Este capítulo vai ser abordado tendo por base o modelo de análise geopolítica da DEN, por forma a cobrir os aspetos mais marcantes da nossa ligação ao mar, procurando responder à questão do valor da segurança no Mar Português e no “Oceano Moreno” para a proteção dos interesses nacionais. A opção por este modelo surge na sequência da delimitação imposta a este estudo, centrado na expressão securitária da estratégia naval e na sua importância para o fomento de uma Economia do Mar. Daí não optarmos por uma análise geopolítica mais detalhada, e obrigatoriamente mais complexa, que aliás tem sido objeto de trabalhos de investigação de grande relevância nesta temática, os quais referenciamos no nosso estudo, dando, como exemplo, a *Análise do processo de transformação do Potencial Estratégico em Poder Nacional com a EPC*, efetuada pelo Comandante Ferreira da Silva (2012).

Tendo presente esta metodologia, começamos por analisar os desafios que encerram a dimensão do espaço marítimo nacional, ligada à sua extensão e delimitação. O espaço marítimo corresponde a cerca de 19 vezes a área terrestre do país, acrescido da expectável EPC, que mais do que duplica os fundos oceânicos sob soberania nacional, evidenciando os aspetos que o destacam como uma nação marítima. Em seguida, analisamos a expressão económica desta “maritimidade”, materializada num conjunto de atividades destinadas a explorar os recursos marítimos, para que possamos beneficiar das potencialidades oferecidas pelo mar³⁰.

A expressão securitária resulta do importante papel dos oceanos para a economia mundial e nacional, pelo que é indispensável ter presente que só em segurança se desenvolve a confiança necessária à normal atividade económica e, consequentemente, a criação de uma verdadeira e sustentável Economia do Mar. Portanto, temos que descortinar o tipo de ameaças que obstam à segurança no Mar Português, bem como as que afetam os nossos interesses no “Oceano Moreno”. Da mesma forma, torna-se imprescindível a sua valorização, conforme supramencionado pelo Almirante Silva Ribeiro e pelo General Abel Cabral Couto, para que seja possível definir as hipóteses de concretização da ameaça e os respetivos prazos críticos.

Por sua vez, a expressão cultural decorre de o mar ser a principal marca identitária da nação, estando vincadamente impresso no código genético do povo português (EMA, 2011b),

³⁰ Como o turismo, os desportos náuticos, os portos, o transporte marítimo, as pescas e a aquicultura.

havendo que avaliar a componente da maritimidade no valor do mar, que importa proteger no novo quadro estratégico euro-atlântico.

2.1. Particularidades do ambiente marítimo

Iniciamos a nossa análise com uma perspetiva centrada na geografia física do Mar Português. Para o Almirante Vieira Matias, o mar é o principal fator de poder nacional porque modela a geografia, situação mais favorável no presente do que no passado, e que importa rentabilizar. Nota ainda que, nestas circunstâncias, a promoção da almejada Economia do Mar impele a uma renovação da sua imagem e, por ilação, do pensamento estratégico, tal como definido no estudo do *hypercluster* do mar (2011).

Para esta constatação, o referido académico cita Mahan que, já no passado, considerou a posição geográfica do país, a sua configuração física e a extensão do território como fatores principais de criação do “poder do Estado no mar”. A existência do Estado é, assim, posta em causa, caso não possua a capacidade para proteger os seus direitos, para assumir as suas responsabilidades nas áreas marítimas de soberania e de jurisdição, mas também nas de interesse estratégico direto ou, até, nalguns casos, de interesse estratégico distante (2010).

Portugal está localizado na área sudoeste da Europa, mais propriamente na Península Ibérica, estendendo-se desde o continente até aos arquipélagos dos Açores e Madeira, inscrito num triângulo de aproximadamente 1000 milhas náuticas³¹ de lado, com uma única fronteira terrestre, com Espanha. As três parcelas do Território Nacional (TN) ocupam uma posição estratégica no que respeita às principais SLOC europeias, em especial o Cabo de S. Vicente, em relação ao tráfego marítimo do norte da Europa para o Mediterrâneo, África e Oriente. O sul da península está nas imediações do Mediterrâneo, a cerca de 110 milhas náuticas de distância do Estreito de Gibraltar (GERE, 2009: p. 61). Em resultado da posição geográfica e configuração física do território, o Almirante Vieira Matias destaca, à semelhança da maioria dos grandes estrategistas nacionais, que nunca será demais realçar a posição central atlântica de Portugal, no eixo das rotas marítimas de três continentes, Europa, África e América, assim como a vastidão do seu território imerso (2010).

O papel globalizante dos oceanos como redes de comunicação económicas, financeiras, sociais e políticas entre as nações, surge com uma relevância acrescida no novo CEMA³².

³¹ Uma milha náutica equivale a 1852 metros.

³² O novo CEMA destaca a mais-valia estratégica do mar, com base nos seguintes indicadores: 70 % do planeta Terra é coberto de água; 80 % da população mundial habita até 100 milhas da linha de costa; 90 % do comércio mundial é transportado por mar e 75 % do comércio passa através de canais e estreitos vulneráveis, nomeadamente através de pontos focais de navegação e áreas de acesso respetivas (NATO, 2011).

Esta mais-valia estratégica do mar, acrescida do facto de 53% do comércio externo da UE passar por águas nacionais, além de que 60% das exportações portuguesas e 70% das importações usam a mesma via, incluindo a totalidade do petróleo e quase 2/3 do gás natural que Portugal consome, evidencia a importância da segurança marítima para a economia (EMA, 2011d).

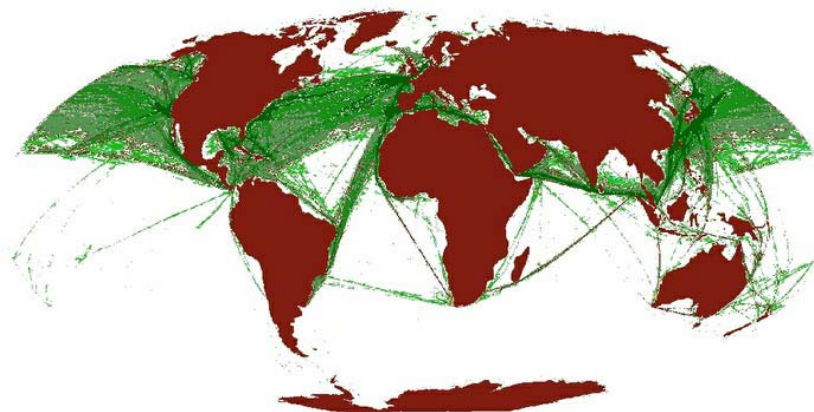


Figura 2 - Principais rotas marítimas no Mar Português
Fonte: SIPRI, 2012.

A centralidade proporcionada pela geografia, na articulação geopolítica com três continentes (figura 2), justifica, de *per se*, a elevada taxa de maritimidade, atributo que confere a Portugal uma vasta Zona Económica Exclusiva (ZEE), configurada num espaço marítimo interterritorial (Duarte, 2009: p. 9).

No que concerne à extensão do território e à sua morfologia, Portugal possui uma área terrestre de 92 212 quilómetros quadrados, incluindo os arquipélagos dos Açores e da Madeira, o que corresponde ao 110.º lugar na ordenação dos países em termos de dimensão³³. Adicionalmente, possui jurisdição sobre uma extensíssima área marítima, da ordem dos 1 720 560 quilómetros quadrados, incluindo águas interiores, MT e ZEE, correspondendo a cerca de 18,7 vezes a área terrestre nacional (EMA, 2011d). Desta forma, Portugal constitui a 11.ª maior área mundial de águas jurisdicionais (figura 3), à frente de países como a Índia e a China e, se excetuarmos as zonas marítimas dos territórios ultramarinos da França e do Reino Unido, é o país com maior vastidão de águas jurisdicionais da UE (GERE, 2010: p. 51).

³³ Estes valores constam do sítio do INE (www.ine.pt), mas divergem consoante os autores e as fontes institucionais consultadas.

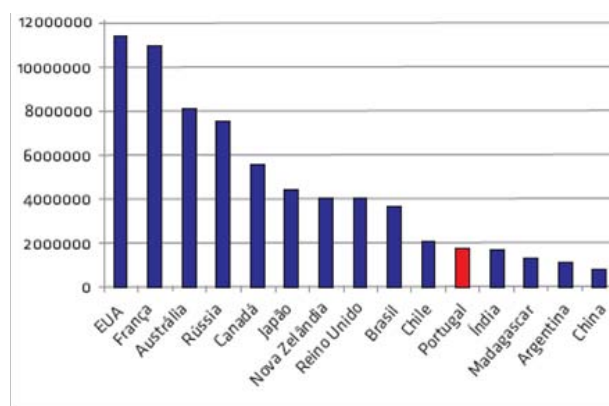


Figura 3 – Os países com maiores áreas jurisdicionais

Fonte: EMA, 2011d.

Nestas circunstâncias, Portugal é um país com uma superfície terrestre modesta, mas com um mar imenso sob sua jurisdição, que importa proteger, vigiar, explorar, ocupar e defender, de forma a salvaguardar os interesses nacionais (EMA, 2011d). A linha de costa, pouco recortada e com poucos abrigos, estende-se ao longo de 1793 quilómetros, sendo o MT prolongado até 12 milhas náuticas, a partir da linha de costa, e a sua ZEE até às 200 milhas (GERE, 2009: p.63), sendo a segunda maior zona económica exclusiva da Europa, a seguir à Noruega (Narciso, 2010). No entanto, se considerarmos o espaço ocupado pela ZEE proporcionalmente ao território terrestre, o nosso país passa para primeiro lugar no mundo, se excluirmos alguns micros estados insulares (Ferreira, 2012: p. 13). Os portos principais³⁴ são Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal, Sines, Ponta Delgada e Funchal (GERE, 2009: p. 61).

Relativamente à zona de responsabilidade de busca e salvamento (SRR - *Search Rescue Region*) atribuída ao Estado Português, esta é exercida numa área que totaliza cerca de 5 792 740 quilómetros quadrados, correspondendo a cerca de 63 vezes a superfície do TN (a figura 4 representa esta evidência), sendo considerada a segunda maior do mundo, com uma área equivalente à da Europa Ocidental, sendo apenas superada pela SRR canadiana. Para fazer face a estas responsabilidades, a Marinha garante, em permanência, um serviço público de Busca e Salvamento Marítimo, contando com a colaboração da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) e da Força Aérea Portuguesa – FAP (EMA, 2011c).

³⁴ De acordo com a definição do Instituto Nacional de Estatística (INE) “porto principal é um porto servido por serviços de transportes marítimos regulares de longo curso e por serviços de transportes marítimos de curta distância regulares” (GERE, 2009: p. 61).

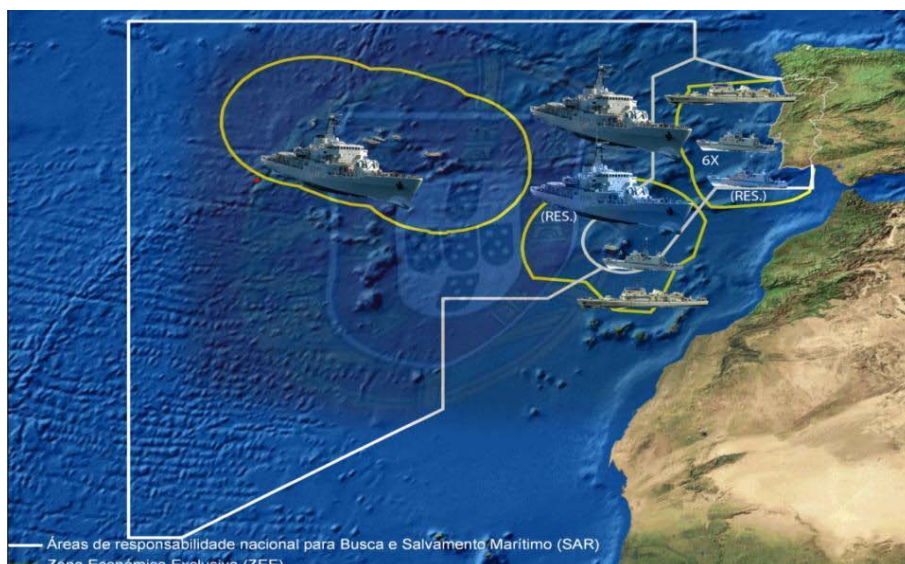


Figura 4 - Áreas de jurisdição e responsabilidade de Portugal

Fonte: EMA, Folheto doutrinário - FLIER, 2009.

A extensão da plataforma continental

Não obstante os factos até agora apresentados, espera-se que o TN seja ainda aumentado para mais do dobro, se for bem-sucedido o processo de candidatura da EPC³⁵ portuguesa, submetido, em Maio de 2010, à ONU, passando a incluir 97% de território marítimo e 3% de território terrestre (Neves, 2010), com a consequente detenção de direitos soberanos³⁶ sobre os recursos naturais do leito e subsolo deste vasto espaço alargado. Outro fator importante que daí resulta é a continuidade do solo português, até agora caracterizado pela sua descontinuidade, entre o continente e as regiões autónomas da Madeira e dos Açores. Na realidade, tal como mostra a figura 5, “passa a haver uma continuidade entre todas as parcelas do território nacional, através do solo soberano.” (Cajarabille, 2010: p. 12).

³⁵ A plataforma consiste no leito e subsolo das áreas submarinas que se estendem para além do MT e até ao bordo exterior da margem continental ou até uma distância de 200 milhas de costa (figura 6). A CNUDM criou a possibilidade de estender a plataforma até às 350 milhas náuticas a contar das linhas de base ou da linha que une pontos situados a 100 milhas náuticas da isobatimétrica dos 2500 metros, conforme o que for mais favorável (GERE, 2009, p. 63).

³⁶ Das disposições da CNUDM, conjugadas com outras do Direito Internacional, retira-se que o solo e subsolo da PC de um Estado constitui território soberano (figura 6), embora com algumas limitações, nomeadamente pelo facto dos direitos soberanos do Estado ribeirinho não se repercutirem nas águas que cobrem a PC, e pelas obrigações quanto à prevenção e controlo da poluição (Cajarabille, 2010: p. 11).

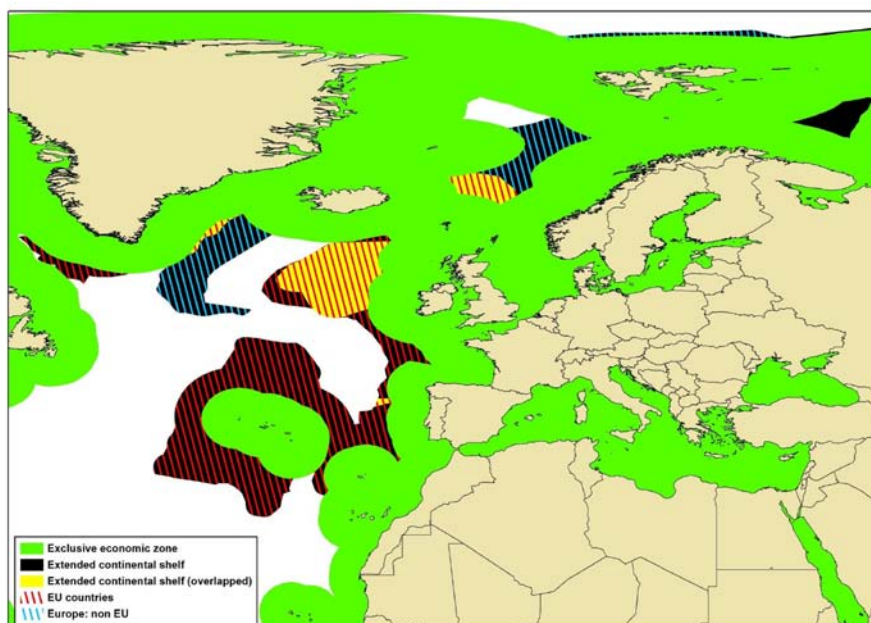


Figura 5 - A continuidade do solo português garantida pela EPC

Fonte: Vivero, 2012.

Caso as pretensões nacionais sejam consideradas³⁷, Portugal verá o seu solo soberano aumentado em 2,15 milhões de quilómetros quadrados, o que a somar à área atual, projeta o TN para mais de 3,87 milhões de quilómetros quadrados, segundo informação disponível no sítio da Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC), uma área equivalente a seis vezes o solo soberano espanhol, incluindo os seus arquipélagos (Silva, 2012: p. 5, 44).

Com a EPC, será possível explorar novos recursos minerais e energéticos, cuja existência está comprovada, e ainda aproveitar os benefícios indiretos, consequentes da projeção internacional de Portugal, da aquisição de conhecimento científico-tecnológico no domínio dos mares e das ciências marítimas, abrindo as possibilidades de cooperação com outros Estados em condições bastante vantajosas (GERE, 2009: p. 64). Por estes motivos, constitui um dever soberano exercer o poder científico, económico, ambiental e de segurança e defesa no mar, quer na coluna de água, quer no fundo e no subsolo do mar, conforme as especificidades da Lei (figura 6).

³⁷ Segundo o Secretário de Estado do Mar, a proposta nacional deverá ser, eventualmente, apreciada em 2014/2015 (Abreu, 2012).

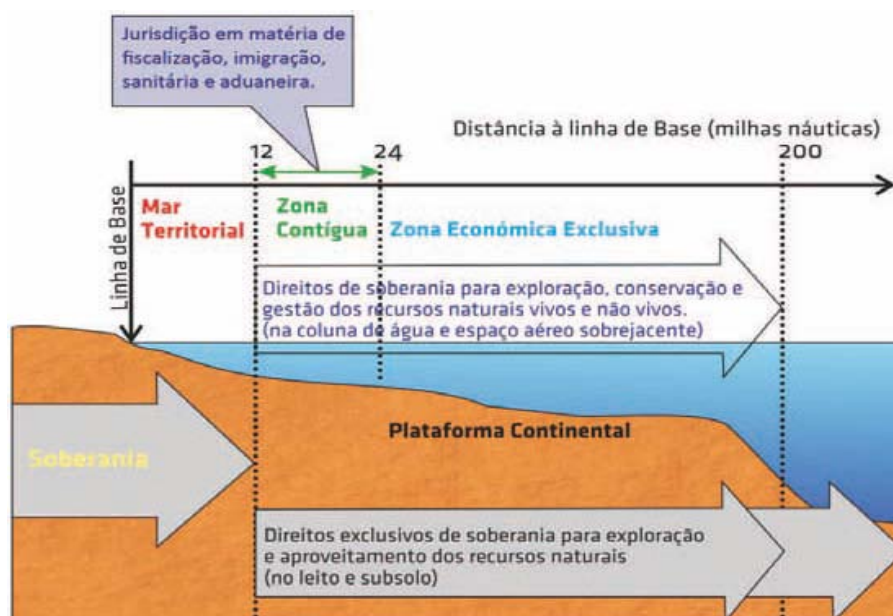


Figura 6 - Limites dos espaços marítimos segundo a CNUDM

Fonte: EMA, 2011d.

O Almirante Vieira Matias conclui esta reflexão, afirmando que Portugal deve ir além deste desígnio, exercendo ainda mais poder no mar, tirando partido acrescido da sua posição geográfica, da configuração do território, do clima e do carácter do seu povo, para relembrar, mesmo parcialmente, os fatores de Mahan (2010). Da mesma forma, o Almirante Rebelo Duarte refere que é fundamental não perder a iniciativa estratégica,

“Não nos iludamos. A defesa dos interesses nacionais reside, hoje, na capacidade de ocupar o nosso mar inter-territorial, quer pela defesa e segurança da nossa fronteira marítima, um interesse nacional vital e também europeu convém lembrar – quer pelo exercício do ‘poder do conhecimento’, que hoje constitui um expoente da valorização do poder nacional de qualquer país. Ora, esses dois objectivos – ocupação da área marítima e conhecimento – estão perfeitamente ao nosso alcance.” (2009: p. 21,22).

Contudo, a capacidade de ocupação mencionada pelo Almirante Rebelo Duarte, de forma a garantir o exercício do *continuum* da autoridade do Estado no mar, obriga Portugal a possuir capacidades efetivas e credíveis para exercer o necessário controlo e fiscalização de toda a área abrangida. A título de exemplo, o GERE alude ao caso em que o Estado Português foi condenado pelo Tribunal Administrativo de Ponta Delgada, em setembro de 2009, pela “omissão do dever de fiscalização” da ZEE açoriana (GERE, 2010: p. 89). Com o alargamento da PC, Portugal tem, assim, responsabilidades acrescidas, com pendor especial para os esforços de vigilância, fiscalização, atuação de polícia e execução de atos de Estado, que constitui, afinal, o exercício da autoridade do Estado, conforme disposto na ENM.

O Comandante Fonseca Ribeiro reforça este compromisso, relevando o retorno que poderá constituir para a afirmação enquanto país e nação perante o mundo.

“A plataforma continental enquanto fonte de recursos naturais impõe-se como um ativo incontornável que pode conduzir a um reposicionamento estratégico e psicológico de Portugal, e contribuir para a nossa afirmação enquanto país e Nação perante o mundo. O projeto de extensão da plataforma continental deve ser assumido como um objetivo nacional que permitirá a Portugal assumir, no plano internacional, uma posição de destaque em termos de conhecimento e capacidade científico-tecnológica no domínio dos assuntos do mar” (*Apud* Silva, 2012: p. 72).

Não obstante o valor estratégico da PC não estar ainda bem determinado, o Almirante Cajarabille prospetiva o seu enorme potencial, alertando para a necessidade de meios e recursos adicionais, que neste momento não existem: “A salvaguarda dos interesses do Estado nos espaços marítimos sob sua autoridade exige vontade a nível nacional, conhecimento profundo e meios adequados. Face a um quadro de ameaças difuso, torna-se imperioso reavaliar a dimensão da Marinha, no âmbito do planeamento de forças nacional.” (2009b: p. 18,19). Em suma, este Oficial General não podia evidenciar com mais clareza a importância deste projeto para Portugal, quando afirma que “Estamos perante a última extensão territorial que se pode vislumbrar no destino de Portugal. Não é uma questão menor.” (2009b: p. 6).

Economia do Mar

Quando falamos de recursos nacionais, devemos sublinhar a grande dependência externa de recursos energéticos como expressão de uma vulnerabilidade que importa ter em consideração nas opções tomadas no âmbito da PDN (LBDN, 2001: p. 13). A título exemplificativo, Portugal importou, em 2008, cerca de 83% da energia consumida, segundo dados obtidos do Ministério da Economia e do Emprego (Silva, 2012: p. 70). Esta elevada dependência, relativamente aos restantes países europeus, pode ser melhor percebida pela análise da figura 7. Daqui depreende-se que na Europa Ocidental, em 2010, apenas quatro países se encontravam numa situação pior do que Portugal.

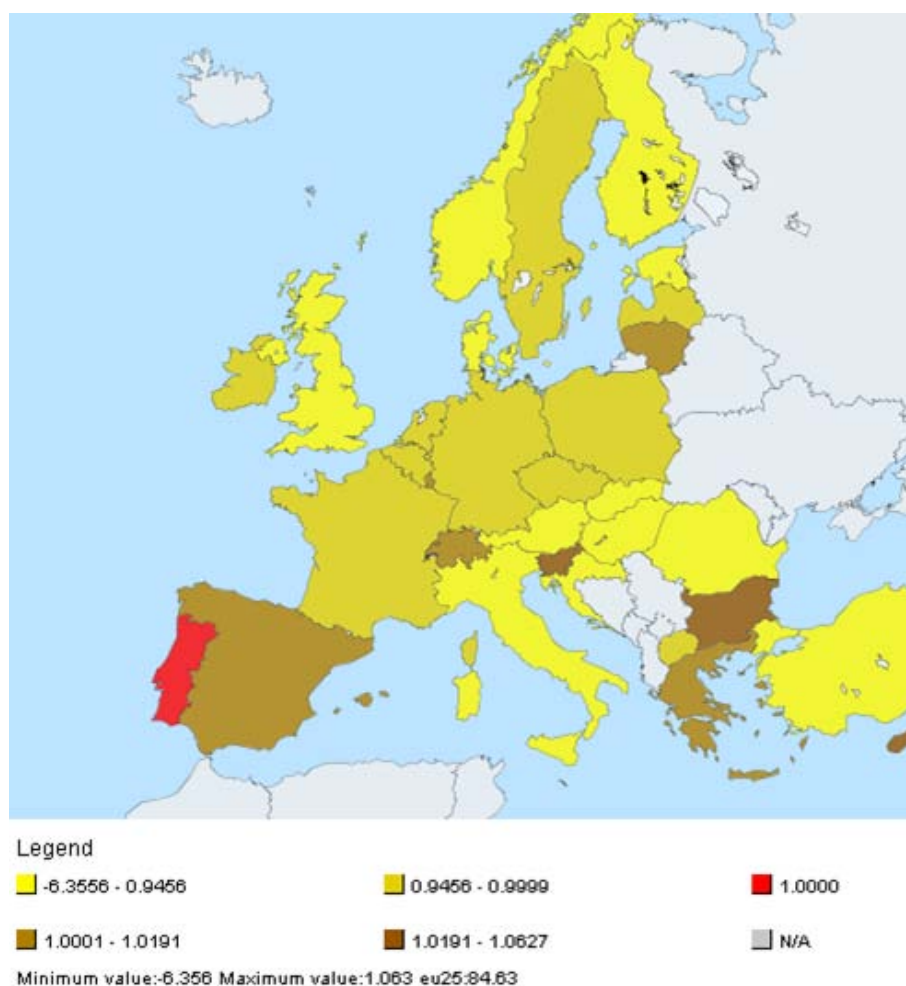


Figura 7 - Dependência energética nacional em 2010

Fonte: Eurostat, 2012.

De entre as atividades económicas que mais beneficiam do clima de segurança mantido nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, importa relevar o turismo, já que cerca de 90% dos turistas que visitam Portugal procuram a faixa costeira. Neste particular, a intervenção dos órgãos e serviços integrados na Marinha que operam nas praias, nas zonas portuárias e litorais é essencial ao reconhecimento e afirmação de Portugal como destino turístico seguro e de qualidade (EMA, 2011e).

Segundo José Poças Esteves, sócio-gerente da SAER, e um dos participantes no estudo *Hypercluster da Economia do Mar*³⁸, a desejada Economia do Mar, caso seja bem-sucedida, poderá ter um impacto até 25 por cento do PIB nacional. Este autor realça, no entanto, que o valor económico das atividades ligadas ao mar representa, atualmente, ainda um valor muito

³⁸ O estudo *Hypercluster da Economia do Mar* foi promovido, em 2009, pela Associação Comercial de Lisboa e desenvolvido e apresentado pela Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco (SAER), de Ernâni Lopes, onde foram identificados alguns sectores estratégicos que permitem a concretização de novos padrões de modernização e desenvolvimento para Portugal se afirmar no primeiro quartel do Século XXI.

reduzido do PIB e do emprego português, respetivamente, dois por cento e 70 mil pessoas, em termos diretos, embora destes números esteja excluído o segmento de turismo vulgarmente denominado de “turismo de costa” ou “Sol e Praia”, muito relevante no caso português. Englobados os efeitos diretos e indiretos, o valor total daquela contribuição deverá ser então de cerca de cinco a seis por cento do PIB. Adicionalmente, estas ações têm ainda um forte efeito multiplicador na promoção de outras atividades e no emprego, constituindo, por isso, um forte gerador de valor acrescentado e desenvolvimento para a economia portuguesa (2010).

No seguimento do projeto da EPC, o maior benefício que se espera obter, para além dos direitos de soberania sobre uma vasta área dos fundos marinhos, é o aumento da disponibilidade de recursos naturais, vivos e não vivos: “Estima-se que o potencial existente nas plataformas seja elevado, não se restringindo apenas aos recursos minerais e energéticos mas também aos biogenéticos, devido às suas aplicações nos domínios das ciências farmacêuticas, médicas biotecnológicas e bioquímicas [...]”, aspeto evidenciado na dissertação do Comandante Ferreira da Silva (2012: p. 44, 28).

A este respeito, o Almirante Cajarabille confirma a provável presença de materiais valiosos na PC, incluindo petróleo em condições de exploração rentável (2010: p. 12). O Comandante Ferreira da Silva justifica a importância deste dado no sentido de na última década mais de metade das novas descobertas de petróleo e gás ocorreram no mar, sendo que 41% destas descobertas aconteceram a mais de 400 metros de profundidade. Acrescenta ainda que as estimativas apontam para que em 2020 mais de 10% do petróleo mundial ser originário de poços que se encontram a profundidades superiores. Este académico sublinha também o enorme impacto da descoberta de hidratos de metano³⁹ nos fundos marinhos (figura 8), em virtude de poderem vir a colmatar o problema resultante do esgotamento do petróleo barato (2012: p. 34, 35).

³⁹ Os hidratos de metano podem ser encontrados na PC a profundidades entre os 300 e os 2000 metros, com reservas superiores à totalidade das que são conhecidas de petróleo, gás natural e carvão (Silva, 2012: p. 34, 35).

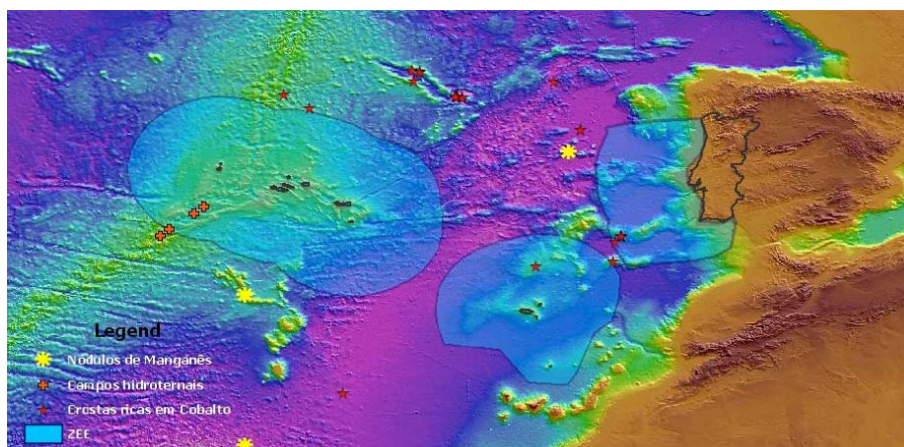


Figura 8 - Localização de nódulos polimetálicos, campos hidrotermais e crostas ricas em cobalto
 Fonte: Silva, 2012: p. 46.

2.2. Os desafios no Mar Português

Conforme é reconhecido no novo CEMA com a intensificação do fenómeno da globalização, foi reduzida a eficácia de algumas das barreiras à profusão das ameaças diretas ao uso do mar, e as que dele tiram partido, apresentando-se de diversas formas, entre as quais o terrorismo, a pirataria, a proliferação de armamento e as traficâncias, as quais, por sua vez, encontram nos oceanos e nos mares o ambiente propício para o desenrolar das suas atividades (NATO, 2011), explorando, nomeadamente, as vulnerabilidades decorrentes da fragmentação dos regimes legais aplicáveis nesse ambiente. Estas ameaças poderão pôr em causa muitas das bases em que assenta a nossa vida quotidiana e o nosso bem-estar. Tirando partido do mar, podem perturbar seriamente a vida de qualquer Estado, em resultado da interdependência global das economias, por serem capazes de impor restrições à exploração e ao transporte marítimo dos recursos energéticos, dos bens alimentares e das matérias-primas essenciais. Como tal, os Estados devem adotar as medidas preventivas apropriadas, quer no âmbito nacional quer no seu contributo para a segurança coletiva, de modo a evitar as agressões que daí possam resultar. Isso implica uma atitude proactiva de presença, dissuasão, vigilância, fiscalização e combate às ameaças (GERE, 2010: p. 10, 70), que assegure a liberdade da navegação, a exploração criteriosa do património marítimo e dos recursos naturais da PC.

As ameaças existentes no Mar Português

Em conformidade com a análise efetuada no capítulo anterior, verificámos que a segurança marítima pode assumir duas vertentes, a *security*, correspondente à proteção dos espaços marítimos contra as ameaças ou riscos intencionais, e a *safety*, relativa à proteção desses espaços contra as ameaças ou riscos acidentais ou naturais (EMA, 2011b).

A segurança no sentido *safety* é extremamente importante para um país como Portugal. Não obstante, o grande desafio no momento são as ameaças que se colocam à nossa segurança no âmbito da *security*, tais como o tráfico de estupefacientes, seres humanos e o terrorismo (Cunha, 2010: p. 1). Estas ameaças ultrapassam muitas vezes as próprias fronteiras entre defesa e imposição da lei, criando vazios legais ou, no extremo oposto, o facilitismo para a operação descoordenada de múltiplas agências, cujas atividades têm, em muito dos casos, objetivos pouco claros. Afetam, por um lado, a segurança sem, contudo, interferir com a circulação marítima ou, logram, por outro lado, dificultar ou interromper o tráfego marítimo, como o terrorismo, a pirataria e outras atividades criminosas com base em Estados falhados (IDN, 2011). Se correlacionarmos este fenómeno com a importância que o mar adquiriu na economia atual fortemente globalizada, resulta claro que a estabilidade global e portuguesa dependem largamente da segurança marítima, em particular nas SLOC e nos portos nacionais, num cenário em que a consumação da agressão terá um impacto demolidor das estruturas políticas, sociais e económicas da nação.

Para além das ameaças presentes no Mar Português, acrescem os riscos inerentes ao ambiente marítimo e às atividades humanas que nele se desenvolvem, tais como a exploração ilegal dos recursos marinhos e minerais, a poluição e as ocorrências naturais no mar ou na faixa litoral, que requerem das marinhas estruturas e meios para apoio humanitário e intervenção pós catástrofe (GERE, 2010: p. 34-67). Pese embora estes riscos sejam normalmente abordados numa perspetiva *safety*, existem situações em que têm que ser considerados já na perspetiva *security*, nomeadamente quando se manifestam por motivos estratégicos, patente neste exemplo do Almirante Vieira Matias: “um petroleiro afundado junto ao Cabo de S. Vicente poderia ter efeitos mais nefastos para a economia e para o ambiente do que a maioria das armas de destruição maciça. E isso tanto pode acontecer por via de um acidente como pela mão de um grupo terrorista” (2004: p. 80).

Na atual conjuntura internacional, as ameaças que se enquadram no âmbito *security* são, na maior parte dos casos, patrocinadas por atores não estatais, que podem ter um sério efeito desestabilizador na economia mundial e, conseqüentemente, na Economia do Mar. Como tal, Portugal deve ter especial atenção à proteção das áreas mais vulneráveis, nomeadamente as faixas costeiras e as águas jurisdicionais, pela permeabilidade que apresentam a estas ameaças, bem como pelo tráfego marítimo, crucial nas relações internacionais. Em caso de situações extremas, o seu funcionamento poderá ser subitamente interrompido, nomeadamente em caso de ameaça efetiva em determinados pontos focais, como o Canal do Suez, o Canal do Panamá, ou o Estreito de Gibraltar, entre outros com interesse geopolítico.

Do mesmo modo, apesar dos seus focos de vulnerabilidade, não é só no mar que devem atuar as autoridades do Estado na imposição da Lei. A segurança dos portos⁴⁰ assume, igualmente, uma importância primordial, não só pela quantidade de mercadorias que neles transitam, como pela provada incapacidade de fiscalização da totalidade das cargas e dos contentores envolvidos, podendo constituir um alvo prioritário para os grupos criminosos. Neste sentido, a Organização Marítima Internacional (OMI) adquiriu um papel de relevo, com a aprovação do Código Internacional de Proteção de Navios e de Instalações Portuárias (conhecido por código ISPS) e a adoção do *Port State Control* (PSC). Deste modo, várias iniciativas estão em curso e outras serão tomadas no futuro, para minimizar as ameaças e os riscos que, em terra ou no Alto Mar, colocam a segurança marítima global e de Portugal em perigo. Uma dessas iniciativas consiste precisamente no desenvolvimento da capacidade de MSA que, tal como vimos no capítulo anterior, visa proporcionar um panorama de situação detalhado e fiável, através da compilação dos dados provenientes das mais diversas fontes, de forma a facultar superioridade de informação que permita, entre outras finalidades, identificar e localizar potenciais ameaças (GERE, 2010: p. 69-71).

A guerra no mar é atualmente pouco provável, contudo, a incerteza é a nota dominante, principalmente, a médio e longo prazo. Não é possível descurar a incontornável ameaça espanhola ao nosso território marítimo a sul projetado a partir das Ilhas Selvagens e à área de influência que tentam consolidar a partir das Ilhas Canárias, havendo que promover a cooperação com a Espanha, ao mesmo tempo que nos mantemos atentos nesta conjuntura (GERE, 2008: p. 136).

Segundo o Almirante Cajarabille, existem dois tipos de violações com elevada probabilidade de ocorrência, quer a partir de navios de superfície quer de veículos submarinos não tripulados (*Unmanned Underwater Vehicle* - UUV): a exploração ilegal de recursos e os depósitos ilegais de resíduos. O autor acrescenta que é já do conhecimento público que “existem metais valiosos a poucas centenas de metros de profundidade, de fácil remoção”. Por estes motivos, sublinha, têm vindo a crescer as solicitações para navios estrangeiros efetuarem cruzeiros científicos na ZEE portuguesa, atingindo mais de três dezenas por ano “[...] Provavelmente haverá mais ainda no futuro, pelo que é necessário ter capacidade para verificar o que descobrem, conforme a Lei faculta.” (2009b: p. 13, 14). Daqui, advém, que caso o país não tenha capacidades para exercer um controlo eficaz dos espaços marítimos sob

⁴⁰ Conforme referimos na introdução, não vamos efetuar, neste estudo, a análise desta componente da segurança marítima, bem como a respeitante aos navios.

sua jurisdição, garantindo neles apropriados níveis de segurança, poderá ver a sua soberania limitada por intervenções de outros Estados (GERE, 2010: p. 70, 71).

O Almirante Vargas de Matos destaca Portugal, como uma das portas de entrada da Europa aos estupefacientes oriundos da América Latina, que privilegia a utilização da via marítima para o seu trânsito. Em relação à pirataria, este Oficial General refere que este tipo de criminalidade acontece normalmente em canais e estreitos fora das nossas áreas de interesse permanente, porém, a sua atividade está a aumentar no Golfo da Guiné, área esta considerada como espaço estratégico de interesse nacional, não se podendo assim descurar a possibilidade desta ameaça (2007: p. 54).

A falta de normativo nacional que regule a exploração dos recursos marítimos constitui mais um desafio a ultrapassar, pois, como vimos anteriormente, a UE já regula os recursos aquáticos vivos na ZEE. Deste modo, nada garante que não venha a interferir nas PC dos Estados-membros, exigindo a adoção das linhas de ação apropriadas, que no entender do Almirante Cajarabille, já deviam ter sido tomadas. Para este autor, é óbvio que existem ameaças variadas e potenciais mais ou menos perceptíveis, cujo grau tenderá a aumentar quanto mais valiosos forem os recursos encontrados na PC (2009b: p. 14).

Priorização das ameaças

No contexto atrás referido, é fundamental definir quais são, na nossa perspetiva, as ameaças mais relevantes que devem ser consideradas na segurança no Mar Português. Tendo em conta este propósito, importa encontrar uma metodologia que permita priorizá-las com base em critérios conhecidos. Esta mesma metodologia será posteriormente aplicada ao “Oceano Moreno”, por forma a obter, no final, um panorama esclarecido quanto ao seu impacto para os interesses nacionais.

O modelo de análise de risco da NATO constitui uma boa referência para os objetivos que nos propomos nesta fase do nosso trabalho, embora adaptado para a análise das ameaças no âmbito *security*, que conflituam com a estratégia naval no curto, médio e longo prazo⁴¹.

A Estratégia Europeia de Segurança⁴² (EES) destaca as ameaças relacionadas com as atividades ilegais no espaço europeu, o crime organizado, a pirataria, o terrorismo, a proliferação de ADM, os conflitos regionais, os Estados fragilizados, a poluição marítima, a segurança energética e as mudanças climáticas, não abordando, no entanto, as questões

⁴¹ Neste estudo, vamos considerar um ano para o curto prazo, correspondente à periodicidade de revisão da DPN. Como médio prazo, estipulamos o período de quatro anos, coincidente com o novo ciclo do planeamento de defesa, harmonizado com o novo ciclo de planeamento da NATO (DMD, 2010).

⁴² A EES foi aprovada em dezembro de 2003.

relacionadas com o uso do mar, nomeadamente na referência ao papel das marinhas na preservação da segurança europeia e global (Monteiro, 2010: p. 6). A elevada interdependência entre os dois grandes campos da segurança, o interno e o externo, é patente na dificuldade demonstrada pela UE na atualização das ameaças identificadas na EES, sendo as mesmas que constam da *Estratégia para a Segurança Interna*, de 2010 (Ribeiro, 2011b: p. 41), não constituindo, deste modo, uma referência fiável para o esclarecimento do panorama relativo às ameaças potenciais no espaço europeu e, em particular, no Mar Português. Tendo presente esta limitação, vamos diversificar as nossas fontes de análise e considerar, para além das perceções de prestigiados académicos nesta temática, alguma documentação institucional nacional, europeia e NATO.

Prosseguindo neste objetivo, os cenários mais perigosos para segurança marítima europeia são, segundo o CHENS, aqueles representados pela proliferação de ADM, o terrorismo ou a combinação de ambos (2008: P. 13). A NATO, através do seu novo CEMA também destaca, como observámos, um conjunto de ameaças para o espaço euro-atlântico (2011). No que respeita ao CEDN, este documento estruturante refere o impacto dos fenómenos de desestruturação dos Estados e da globalização no aumento dos riscos de proliferação de ADM, e do uso indevido de novas tecnologias, bem como a diminuição de garantias de manutenção e controlo de equipamentos e material nuclear, radiológico, químico e biológico (2003: p. 280-285). Destaca, igualmente, que as vulnerabilidades nacionais tornam crescentes as ameaças ligadas ao terrorismo, narcotráfico, tráfico de pessoas e crime organizado transnacional, para além da exploração ilegal de recursos (2003: p. 280-285). A ENM também elenca um conjunto de ameaças e riscos, mas de uma forma superficial e bastante abrangente⁴³. Segundo o Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE), nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional adquirem maior relevância o narcotráfico e a imigração ilegal, em cuja repressão a Marinha colabora, respetivamente, com a Polícia Judiciária (PJ) e com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Para além disso, garante a atuação dos seus meios em estados de exceção (sítio e emergência) e, ainda, no quadro de ações de proteção civil (2010: p. 104, 106). O atual quadro estratégico no Mar Português pode ser resumido na seguinte tabela, no que concerne às ameaças *security*:

⁴³ Segundo a ENM, “É hoje consensual que as ameaças e os riscos que pendem sobre as zonas costeiras, o ambiente marinho e a sua biodiversidade, como sejam os acidentes marítimos, a poluição marinha, as atividades ilícitas, entre as quais a imigração ilegal e o terrorismo, as alterações climáticas, o aumento do nível do mar, as catástrofes naturais e a sobre-exploração dos recursos do oceano são significativos e têm repercussões à escala planetária”, incluindo ainda a exploração ilegal de recursos (2006: P. 2, 3).

Ameaças	Fontes institucionais						Autores nacionais
	ENM	CEDN	EES	CHENS	CEMA	GERE	
Proliferação de ADM		X	X	X	X		X
Terrorismo	X	X	X	X	X		X
Pirataria			X		X		
Minagem das SLOC					X		
Crime organizado transnacional		X	X		X		X
Narcotráfico		X			X	X	X
Tráfico ilegal de pessoas	X	X			X	X	X
Exploração ilegal de recursos	X	X					X
Fronteira espanhola a sul						X	
Tráfico de armamento portátil					X		
Depósito ilegal de resíduos							X
Estados fragilizados			X				X

Tabela 1 - Ameaças relevantes segundo Portugal/UE/NATO

Identificadas as ameaças, importa agora priorizá-las em conformidade com a sua perigosidade ou grau de concretização. Em primeiro lugar, vamos avaliar o grau de probabilidade⁴⁴ da concretização de cada uma das ameaças identificadas no Mar Português, recorrendo, para esse efeito, à matriz adaptada do *NATO Risk Management Guide* (2010a: p. 8):

Probabilidade	Média de ocorrências anuais	Classificação da ameaça	
		Intervalo de probabilidade	Grau de probabilidade
Improvável	< 10	< 20%	1
Provável	10-20	21%-80%	2
Muito provável	> 20	> 80%	3

Tabela 2 - Probabilidade de manifestação da ameaça

Em segundo lugar, avaliamos os eventuais efeitos da agressão que possa resultar da concretização de uma das ameaças para a segurança no Mar Português, com recurso à seguinte tabela:

Grau de impacto	Critérios	
	Custo financeiro	Vítimas fatais ⁴⁵
1	< 0,1% PIB	< 25
2	0,1%-0,2% PIB	25 - 1000
3	> 0,2% PIB	> 1000

Tabela 3 - Avaliação do impacto da ameaça

⁴⁴ Vamos considerar a média de ocorrências anuais nos últimos quatro anos (com base na informação constante nos anuários estatísticos da Marinha e nos Relatórios Anuais de Segurança Interna), prazo coincidente com o novo ciclo do planeamento de defesa.

⁴⁵ Consideramos a classificação da tipologia dos conflitos da universidade *Uppsala Conflict Data Program* (UCDP), hierarquizando-os consoante as estatísticas de baixas humanas. Neste sentido, este modelo convencionou que os conflitos de baixa intensidade envolvem pelo menos 25 mortos por ano, e menos de mil mortos durante as fases de manifestação do conflito. Os conflitos de média intensidade envolvem pelo menos 25 mortos por ano, totalizando pelo menos 1000 mortos durante as fases de manifestação do conflito, mas ainda com um número inferior em cada um dos anos de duração do conflito. Os conflitos envolvendo pelo menos 1000 mortos por ano são considerados uma guerra (Williams, 2008: 158).

Por fim, será obtido o grau de ameaça (perigosidade) em função da sua probabilidade de concretização e do respetivo impacto para a segurança no Mar Português:

Grau de impacto	Grau de probabilidade		
	1	2	3
1	Reduzido	Reduzido	Moderado
2	Reduzido	Moderado	Elevado
3	Moderado	Elevado	Elevado

Tabela 4 - Obtenção do grau de ameaça no Mar Português

O resultado final do nosso processo consta da tabela abaixo. Da sua análise resulta que as novas ameaças mais preocupantes para o Mar Português são: o crime organizado transnacional e a exploração ilegal dos recursos. Devem, assim, ser este o conjunto de ameaças prioritárias objeto dos melhores meios e recursos da estratégia naval tendente à sua prevenção, assim como ao combate às agressões que possam advir da sua concretização.

Ameaças	Grau de probabilidade	Grau de impacto	Grau da ameaça	Comentários
Proliferação de ADM	1	3	Moderado	Através das SLOC nacionais. Quando concretizada resultará num elevado número de vítimas
Terrorismo	1	3	Moderado	Quando concretizado resultará num elevado número de vítimas
Pirataria	1	2	Reduzido	
Minagem das SLOC	1	2	Reduzido	
Crime organizado transnacional	3	2	Elevado	
Narcotráfico	3	1	Moderado	Tráfico significativo de haxixe por via marítima
Tráfico ilegal de pessoas	2	1	Reduzido	
Exploração ilegal de recursos	3	3	Elevado	Elevado número de ocorrências anuais. Quando concretizada tem um elevado impacto na Economia do Mar (Custo financeiro > 0,2% PIB)
Tráfico de armamento portátil	2	1	Reduzido	
Fronteira espanhola a sul	1	3	Moderado	O grau de probabilidade aumentará a longo prazo
Depósito ilegal de resíduos	2	2	Moderado	
Estados fragilizados	2	2	Moderado	A instabilidade argelina poderá afetar o fornecimento de gás natural

Tabela 5 - Ameaças prioritárias no Mar Português

2.3. A importância do “Oceano Moreno” para Portugal

A imposição da Lei e da ordem pode implicar atuações fora dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, quer desenvolvidas de forma autónoma quer sob a égide das

OI que Portugal integra. No primeiro caso, a título de exemplo, cabe aqui referir que uma fração significativa do petróleo importado por Portugal provém da Nigéria. Todavia, esta área é um dos alvos do flagelo da pirataria, pelo que um acréscimo significativo dos ataques nessa área poderá ter reflexos diretos no abastecimento destes recursos vitais para Portugal, o que poderia levar o país a intervir na defesa dos seus interesses (GERE, 2010: p. 70, 71).

O Atlântico Sul

Não podemos dissociar esta expansão para sul da expressão cultural, que decorre de o mar ser a principal marca identitária da nação, estando vincadamente impresso no código genético do povo português. Não podemos igualmente dissociar, desta vocação nacional, o papel da CPLP, conforme sublinhado por Adriano Moreira “[...] uma política coordenada, equilibrada, equitativa, solidária, pode somar à língua uma bandeira marítima da CPLP, não apenas por causa da segurança dos mares, também pela segurança humana”. Este autor destaca ainda a maritimidade, associada à maneira portuguesa de se estar no mar e no mundo, como um fator determinante da união entre os países membros da CPLP “Todos os países membros da CPLP são países marítimos, um facto de união que se agrega aos factos estruturantes que são a língua, a história comum não recebida a benefício de inventário, [...] que soma às especificidades culturais próprias, que é a maneira portuguesa de estar no mundo” (2011: p. 1, 4).

A expressão política surge ligada à extensão e delimitação dos vastos espaços marítimos. No “Oceano Moreno” cruzam-se as SLOC comunicantes entre três oceanos, o Atlântico, o Pacífico e Índico, existindo alguns pontos críticos na costa africana, suscetíveis às ameaças de pirataria, roubo armado e tráficos diversos que podem comprometer a segurança do transporte marítimo comercial. São as seguintes as SLOC transoceânicas, suscetíveis à concretização destas ameaças, que podem comprometer a segurança do transporte marítimo comercial: rota do extremo sul-americano – onde se localiza o Estreito de Magalhães e o Cabo Horn com grande importância militar no caso de inviabilidade do Canal do Panamá. A rota do Cabo da Boa Esperança – por onde passa o petróleo destinado à China, proveniente da Nigéria e de Angola, bem como parte significativa do que é proveniente do Médio Oriente, destinado à Europa e aos EUA (Lopes, 2010: p.12). Embora prejudicadas pela abertura dos canais do Suez e do Panamá, estas rotas conservam importância estratégica na ligação intercontinental para os superpetroleiros, porta-contentores e outros navios de grande tonelagem que não passam naqueles canais artificiais.

Neste contexto, destacamos a importância dos pequenos territórios insulares que enriquecem a mais-valia estratégica deste espaço marítimo, como os arquipélagos de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, e o espaço estratégico do Golfo da Guiné, bastante vulnerável ao fenómeno da pirataria.

No que respeita a Cabo Verde, Armando Marques Guedes realça a sua posição arquipelágica no oceano atlântico, “Desde há muito que o amplo arquipélago de Cabo Verde, um muito claro choke point, tem vindo efetivamente a ser encarado como ‘uma porta’, ‘um trinco’, ou ‘uma fechadura’, ‘o gargalo’, que pode permitir, ou impedir, a ligação do Atlântico Norte ao Sul”. Este autor aponta também como exemplo da crescente importância destas ilhas, a proposta formal de Solomon Passy⁴⁶, em 2005, para a inclusão do Estado cabo-verdiano na Aliança Atlântica, que foi objeto de forte oposição por parte da Grécia. Contudo, a decisão da NATO de realizar no arquipélago o exercício *Operation Steadfast Jaguar*⁴⁷, em junho de 2006, espelha bem o interesse que tem a sua localização geoestratégica (2012: p. 26, 27).

Este arquipélago é formado por dez ilhas, ocupando uma pequena área terrestre de 4033 quilómetros quadrados, e uma área marítima 180 vezes superior à do território terrestre, equiparado a área da França (Lima, 2010: p. 9). A sua localização geoestratégica, na encruzilhada das SLOC Norte-Sul, na qual transitam tráficos ilícitos ligados ao crime organizado e ao terrorismo, está a 500 quilómetros da costa ocidental africana e muito próximo da costa nordestina, uma posição estratégica da maior importância para o controle do AS (Guedes, 2012: p. 12). É ainda considerado um Estado africano exemplar, tendo constituído a escolha norte-americana para a implementação do programa *Millennium Challenge Account* (MCA) e para uma parceria com o *United States Africa Command*⁴⁸ (USAFRICOM) nas áreas de formação e doutrinação da sua Guarda Costeira. Este arquipélago está também integrado no espaço francófono da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), pelo que exige uma especial atenção estratégica, com o fim de afirmar a língua portuguesa (Leal, 2010: p. 27).

No que respeita a São Tomé e Príncipe, o Coronel Lopes releva a sua importância estratégica na bacia do AS, fundamentalmente por causa dos recursos energéticos, tendo, por esta razão, sido também um dos países selecionados como possível opção para sediar o

⁴⁶ Na altura, como Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE) da Bulgária e, em 2009, candidato ao lugar de Secretário-geral da NATO (Guedes, 2012: p. 26).

⁴⁷ Foram os primeiros exercícios militares da NATO realizados no continente africano (Guedes, 2012: p. 27).

⁴⁸ Iniciativa liderada pelos EUA que tem por objetivo apoiar os países da costa ocidental africana, em particular os da região do Golfo da Guiné.

USAFRICOM. A falta de portos de águas profundas e a sua proximidade do continente africano constituem, no entanto, claros desafios estratégicos para este arquipélago (2010: p.30).

A expressão económica do “Oceano Moreno”

Os interesses nacionais no “Oceano Moreno” passam, necessariamente, por Cabo Verde, pelas razões indicadas acima, mas os grandes desafios para Portugal residem em especial, no Golfo da Guiné. A sua delimitação diverge de autor para autor, pelo que neste estudo vamos considerar a delimitação imposta pelas NU, que considera o Golfo da Guiné como a área geográfica que se estende desde a Guiné, na parte noroeste do continente africano até Angola, na parte centro-sul do continente (UN, 2012a). A governança deste vasto espaço marítimo constitui um dos grandes desafios dos países regionais, incluindo o exercício da autoridade e imposição da Lei no mar (Gilpin, 2007: p. 2).

Esta região é uma fonte crescente de petróleo, cacau e minerais. No seu conjunto, estes países produzem mais de 5 milhões de barris de petróleo por dia e mais de três quartos da oferta mundial de cacau. A região é também rica em minerais, incluindo bauxite na Guiné, ouro no Gana e outros recursos ainda inexplorados, como o minério de ferro, na Libéria e noutros países (UN, 2012a).

Este acréscimo de importância resulta, em parte, dos problemas geopolíticos em que o Golfo Pérsico se encontra envolvido, levando o Ocidente a tentar obter a energia fóssil de que necessita para a sua economia noutros locais, que não os tradicionais. Prevê-se, inclusivamente, que as importações de petróleo americanas provenientes do médio oriente decresçam cerca de 75% nos próximos vinte anos, apesar das estimativas para 2030 apontarem para um aumento de 66% das suas necessidades de petróleo, contra os 47% das atuais, pelo que a importância estratégica da África Ocidental vai aumentar, esperando-se que em 2025 represente cerca de 25% das importações americanas de petróleo⁴⁹ (Gnesotto, 2006: p. 150). Face a estes dados, Armando Marques Guedes refere que “Não constituirá surpresa de maior se, nos próximos anos, se acentuasse a tendência, já sensível, para que o Golfo da Guiné se torne no novo “Golfo”. A produção de petróleo conjunta dos Estados-membros da Comissão do Golfo da Guiné⁵⁰ (CGG) já representa cerca de 16 por cento da produção

⁴⁹ É expectável que a produção angolana quase triplique até 2020 (Gnesotto, 2006: p. 63). Atualmente, o crude extraído pela Nigéria, Gabão e Angola equivale ao que é produzido pelo Irão, Venezuela, e México juntos (Guedes, 2012: p. 5).

⁵⁰ A CGG defende os interesses comuns dos Estados ribeirinhos do Golfo da Guiné (Guedes, 2012: p. 15). Esta Comissão foi criada em 2001 em Libreville, mas só se tornou operacional em março de 2007. Inclui oito

mundial. Possuem igualmente enormes reservas mundiais de petróleo⁵¹, localizadas *offshore*, constituindo uma significativa vantagem comparativa, perante as vulnerabilidades estruturais apresentadas pelos países da região, “[...] os campos petrolíferos do novo Golfo apresentam uma vantagem posicional decisiva: estão quase todos localizados offshore, e por isso relativamente insulados da instabilidade crónica que assola uma área continental que inclui vários Estados frágeis, muitos outros claramente falhados, e uma maioria deles corroídos por teias de corrupção e ineficácia [...]”.

Esta região inclui também a Bacia do Congo, o segundo maior conjunto hídrico e florestal do mundo, depois da Amazónia, que cobre uma área de cerca de dois milhões de quilómetros quadrados (Guedes, 2012: p. 5, 15).

Em relação aos interesses portugueses na região, para além da motivação cultural já referida, tem havido um acréscimo significativo das importações de petróleo proveniente de Angola, além da dependência de outros exportadores regionais, tais como da Nigéria e da Guiné Equatorial (tabela 6)⁵².

País de Origem	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011P
ANGOLA	274 524	641 582	391 213			142 321	142 733	1 218 360	817 567	542 412	1 351 277	2 065 753
ARÁBIA SAUDITA	1 953 750	1 965 321	1 822 416	1 693 666	1 535 355	1 150 311	1 386 194	1 100 279	1 258 594	1 161 434	1 108 028	1 445 270
ARGÉLIA		319 184	554 694		1 763 283	2 982 799	1 905 415	918 508	1 390 656	550 296	509 690	987 516
AZERBEIJÃO							243 489	164 933	84 302	84 484	527 180	382 308
BRASIL		290 605	1 007 695	1 027 996	1 040 825	1 340 171	1 632 177	1 453 771	1 267 241	968 102	1 083 400	1 359 342
CAMARÕES					109 478		110 194			221 961	110 582	220 514
CASAQUISTÃO					1 487 825	833 500	700 559	708 078	641 853	826 871	1 509 028	1 347 698
CONGO				46 435								
COSTA DO MARFIM					22 980							
DINAMARCA	338 127	84 505	85 718									
EGIPTO	406 444	292 129	68 402	924 302								
EMIRATOS ÁRABES UNIDOS						852 380						
GABÃO		142 751		135 559								
GUINÉ EQUATORIAL			274 039			982 939	914 481	941 487	507 947	404 984	367 268	286 093
IRÃO	1 681 593	468 880	777 518	258 314	478 104	352 148	781 401	772 223	599 091	583 669	179 591	
IRAQUE	807 788	272 982	361 517		416 045	964 489	823 487	680 347	804 913	536 699		
LÍBIA		79 353		1 740 954	1 250 458	700 357	974 378	1 795 869	1 548 187	896 022	1 543 656	
MÉXICO	941 875	943 532	817 719	668 339	668 789	1 076 958	669 780	536 352	134 871		282 023	291 160
NIGÉRIA	3 277 158	3 637 276	2 578 942	2 988 212	2 145 942	1 288 462	1 171 526	1 455 817	2 363 651	2 220 819	1 636 189	1 210 582
NORUEGA	868 179	798 826	518 191	639 670	531 867	246 517	380 200	504 109	397 119	917 758	490 753	289 360
REINO UNIDO	584 513	479 213	916 806	1 055 867	505 119	251 220	774 103	84 707			80 345	
RUSSIA	265 359	1 267 931	579 010	1 481 309	812 519		136 260				99 722	424 278
SÍRIA	78 313	81 343	159 176	72 592	194		79 756			80 305		
VENEZUELA		851 540	423 967				539 614		266 872	272 668	287 166	
	11 497 623	12 616 953	11 337 023	12 733 215	12 768 783	13 164 572	13 365 747	12 334 840	12 082 863	10 268 484	11 165 897	10 309 876

Tabela 6 - Importações nacionais de petróleo bruto

Fonte: Direção Geral de Energia e Geologia, 2012.

Estados, sete na sub-região central africana (Angola, Camarões, Congo, República Democrática do Congo – RDC -, Guiné Equatorial, Gabão e São Tomé e Príncipe) e na África Ocidental (Nigéria), e promove consultas regionais para a prevenção, gestão e resolução de conflitos que podem surgir a partir da delimitação de fronteiras e da exploração económica e comercial dos recursos naturais dentro dos limites territoriais, podendo funcionar como ponte entre a CEDEAO e CEEAC, a fim de harmonizar as suas políticas na região do Golfo da Guiné (UN, 2012a).

⁵¹ Cerca de 8% das reservas mundiais, sendo também imensas as reservas de petróleo e gás em Angola, Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe (Guedes, 2012: p. 12).

⁵² Os valores são expressos em toneladas e os de 2011 são provisórios.

Os desafios no “Oceano Moreno”

Conforme temos vindo a assistir, a pirataria é, no presente, um fenómeno global, a par do terrorismo. Não sendo ainda bastante recorrente no “Oceano Moreno”, tem vindo a acentuar-se a emergência deste fenómeno no Golfo da Guiné desde o final dos anos noventa, sendo considerada uma das regiões marítimas mais conturbadas do globo, conforme se pode observar na figura 9.

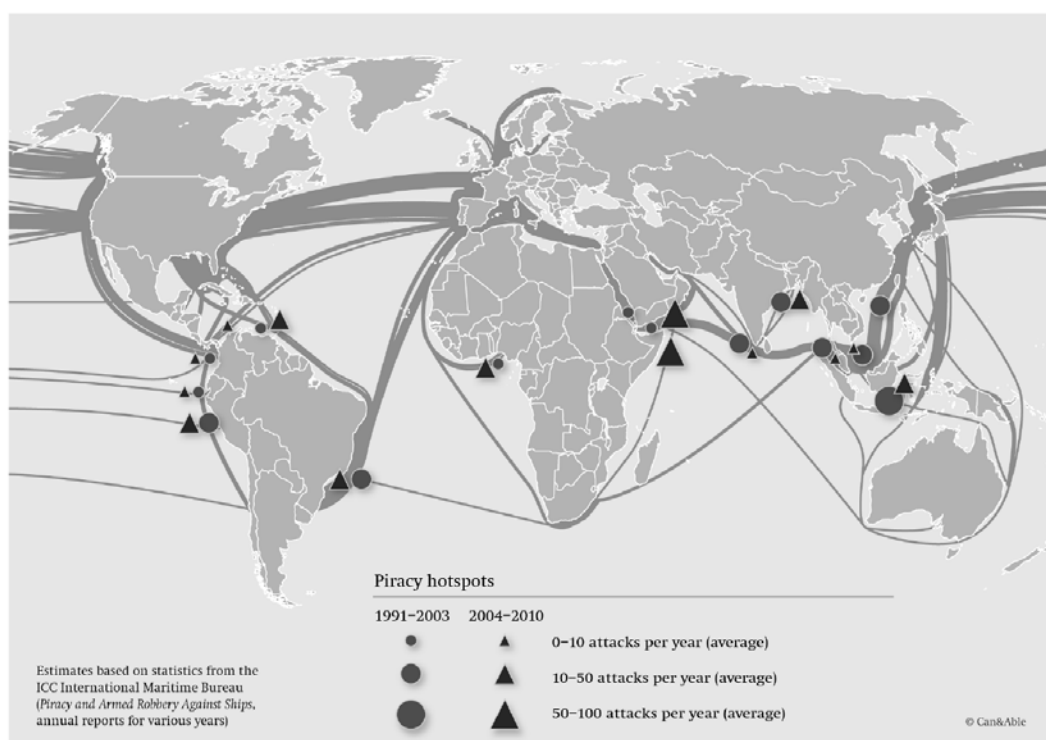


Figura 9 - Áreas marítimas críticas

Fonte: Mair, 2011: p. 4.

Para esta situação, contribui o facto dos governantes da região prosseguirem ainda numa política de segurança demasiado centrada em terra, descurando a problemática marítima. Acresce ainda a falta de vontade política para enfrentar esta situação, em parte motivada pela corrupção, mas também pela falta de uma estratégia que envolva as componentes militares e civis com interesses no mar, quer no âmbito nacional quer entre os países da região. A somar a este fatores, a maioria dos países da região são deficitários em termos de capacidades para proteger as suas áreas marítimas, nomeadamente em infraestruturas portuárias, que se encontram obsoletas, em meios navais, que são inexistentes, e nos sistemas de vigilância que se revelam pouco adequados, sendo que alguns apenas estão previstos no papel. Estas limitações, a par do pessoal mal treinado, tem contribuído para o ressurgimento do fenómeno da pirataria nos últimos anos (Gilpin, 2007: p. 3, 4, 9).

Em 2011 foram reportados globalmente 544 atos de pirataria, um acréscimo de 55 casos (11,3%), relativamente a 2010 (IMO, 2012: p. 2). Constatase da análise do gráfico da figura 10 que os ataques perpetrados na África Ocidental ocorrem, tanto em águas internacionais como em áreas portuárias.

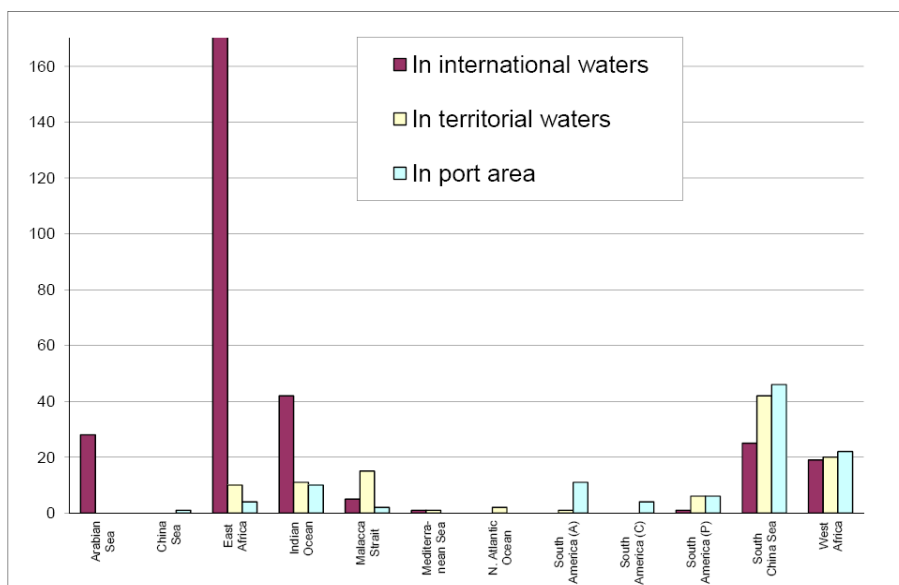


Figura 10 - Ataques de pirataria alegadamente perpetrados e reportados em 2011

Fonte: IMO, 2012: anexo 3.

Na sequência da reunião de 19 de outubro promovida pelo Conselho de Segurança (CS) das NU, este problema é finalmente assumido como uma questão preocupante para a comunidade internacional, em virtude da perceção relativamente à incapacidade dos estados costeiros em lidarem isoladamente com a situação. Para tal, uma abordagem ao problema deve envolver principalmente a CEDEAO⁵³ e a Comunidade Económica dos Estados da África Central⁵⁴ (CEEAC), sobretudo no que respeita ao desenvolvimento de uma estratégia marítima regional⁵⁵, em cooperação, por seu turno, com a *Maritime Organization for West and Central Africa* (MOWCA) e a CGG. Acrescenta ainda que, além da pirataria, existem outras preocupações prevaletentes na zona que devem ser acompanhadas, tais como o crime organizado transnacional e o narcotráfico (UN, 2011a). Na sequência desta reunião, o CS adotou, em 31 de outubro, a primeira Resolução relacionada com esta questão (em anexo A),

⁵³ A CEDEAO, ou ECOWAS (*Economic Community of West African States*), foi criada em 1975 e conta atualmente com 15 Estados-membros. Vem desenvolvendo, desde 2006, com alguma continuidade e com o apoio incondicional da França, ações em prol da cooperação económica na região da África Ocidental, nomeadamente na resolução de conflitos internos nos seus Estados-membros (Bernardino, 2008b).

⁵⁴ A CEEAC, ou ECCAS (*Economic Community of Central African States*) decorre do “Plano de Ação de Lagos” (1980), que visava o desenvolvimento económico, social e cultural com vista à criação de um mercado comum regional, tendo iniciado as suas atividades em 1985 (Bernardino, 2008b).

⁵⁵ Contudo, esta coordenação é bastante dificultada pela incidência dos atos de pirataria na fronteira entre estes dois espaços de integração regional (Joana, 2012: p. 17).

incluindo um ponto de situação em relação aos primeiros dez meses de 2011, com a real dimensão deste problema na região. Para além do significativo número de ataques perpetrados (tabela 7), este documento estima uma perda anual de dois mil milhões de dólares para a economia da sub-região oeste Africana em consequência desta situação (UN, 2012a).

	2010	2011
Angola	0	1
Benim	0	21
Camarões	5	0
Costa do Marfim	4	1
Gana	0	2
Guiné	6	4
Libéria	1	0
Nigéria	25	14
República do Congo	1	4
RDC	3	4
Togo	0	7
Total	45	58

Tabela 7 - Ataques de pirataria reportados em 2010 e 2011

Fonte: UN, 2012a.

A pirataria resulta, assim, como uma das ameaças que mais conflituam com os interesses nacionais na região, interferindo com a liberdade de navegação e, consequentemente, colocando em causa o comércio marítimo. O narcotráfico constitui também uma ameaça digna de registo, nomeadamente no que respeita ao tráfico de cocaína, escoada via Golfo da Guiné através do novo triângulo de droga formado por Cabo Verde, Canárias e Madeira (Gilpin, 2007: p. 4), podendo vir a constituir um problema relevante no Mar Português.

A exploração ilegal dos recursos marinhos é também motivo de grande preocupação para os países regionais, em virtude da incapacidade que têm demonstrado em controlar o seu domínio marítimo, comprovado pelo elevado número de ações levadas a cabo por navios asiáticos, europeus, e de algumas regiões africanas que, segundo Gilpin, resultam num prejuízo da ordem dos 370 milhões de dólares anuais (2007: p. 2).

A tabela 8 resume as novas ameaças relevantes aos interesses nacionais no “Oceano Moreno”, integrando a perspetiva da ONU, EUA⁵⁶ e dos autores de referência que temos vindo a destacar.

⁵⁶ O relatório *Advancing U.S., African, and Global Interests: Security and Stability in the West African Maritime Domain* sublinha a necessidade dos EUA e dos seus aliados prestarem mais atenção e disponibilizarem mais meios aos governos fragilizados do Golfo da Guiné, por forma a que estes possam proteger os seus recursos, ricos em hidrocarbonetos e gás, assegurar a proteção do seu território de terroristas, drogas e tráfico de seres humanos, para além de outras ameaças (Lobe, 2010).

Ameaças	Fontes institucionais		Autores nacionais
	ONU	EUA	
Terrorismo			X
Pirataria	X		X
Crime organizado transnacional	X	X	X
Narcotráfico	X	X	
Tráfico ilegal de pessoas		X	
Exploração ilegal dos recursos		X	X

Tabela 8 - Ameaças relevantes no "Oceano Moreno"

Para a obtenção do grau de cada uma das ameaças para os interesses nacionais no “Oceano Moreno”, utilizamos a mesma metodologia empregue para o Mar Português, adaptando⁵⁷, para o efeito, a tabela 4.

Grau de impacto	Grau de probabilidade		
	1	2	3
1	Reduzido	Reduzido	Reduzido
2	Reduzido	Reduzido	Moderado
3	Reduzido	Moderado	Elevado

Tabela 9 - Obtenção do grau de ameaça para os interesses nacionais no “Oceano moreno”

A tabela 10 reflete, desta forma, o grau de cada uma das ameaças no “Oceano Moreno”, destacando-se o impacto da pirataria e do narcotráfico para os interesses nacionais, que devem, por consequência, ser objeto das linhas de ação apropriadas no âmbito da estratégia naval, por forma a assegurar a proteção dos nossos interesses naquela região africana⁵⁸.

Ameaças	Grau de probabilidade	Grau de impacto	Grau da ameaça
Terrorismo	2	2	Reduzido
Pirataria	3	3	Elevado
Crime organizado transnacional	1	2	Reduzido
Narcotráfico	3	2	Moderado
Tráfico ilegal de pessoas	3	1	Reduzido
Exploração ilegal de recursos	3	1	Reduzido

Tabela 10 - Ameaças prioritárias no “Oceano Moreno”

No nosso entender, a pertinência desta análise reside no facto da inexistência de uma posição política perante este problema, assim como de uma metodologia para a avaliação periódica das suas consequências para os interesses nacionais.

⁵⁷ Vamos utilizar os mesmos critérios considerados para a análise dos graus das ameaças no Mar Português. No que concerne à média de ocorrências anuais, esta será obtida da tabela 7 e da informação constante do sítio da IMO (em relação aos dados da pirataria). As médias de ocorrências para as restantes ameaças são obtidas tendo por referência o impacto descrito por autores de referência nos estudos desta temática.

⁵⁸ No próximo ponto deste capítulo, abordaremos que interesses são estes.

2.4. A proteção dos interesses nacionais

Na perspetiva do Almirante Pires Neves, parece inegável o valor do mar para os portugueses, tendo em conta a envolvente circunstancial de Portugal e a sua geografia “[...] não devendo os portugueses esquecer que foi este Mar, a enorme maritimidade do seu território e a mais-valia funcional que transporta os seus grandes activos de sempre e a razão de ser do legado marítimo português”. Por conseguinte, a maritimidade expressa uma parcela dos interesses nacionais, que importa proteger perante as ameaças que se afiguram no horizonte.

O desafio da maritimidade

O *Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos* (CEO) de 2004, coordenado por Tiago Pitta e Cunha, e o recente estudo do *Hipercluster do Mar* sustentam a afirmação do Almirante Pires Neves. A tripla valência de fonte de riqueza, reserva de recursos energéticos e via privilegiada de comunicação e abastecimento reforça a importância do mar, que é alvo da cobiça dos seus vastos recursos por parte de algumas potências “[...] tornando-se urgente uma maior consciencialização dos países em cuidar daquilo que é seu, designadamente, dos enormes espaços marítimos de sua responsabilidade e dos inúmeros recursos que neles se encontram e depositam” (Neves, 2010).

Na perspetiva do Almirante Cajarabille, há dois fatores que não podem ser ignorados. Em primeiro lugar, a evolução do panorama internacional, com o seu carimbo de imprevisibilidade. Em segundo lugar, o elevado potencial estratégico da PC, embora ainda não esteja bem determinado, prevê-se que Portugal se venha a constituir num dos países com maior área de jurisdição marítima do mundo, com mais de 97 % do seu solo soberano coberto pelo mar (2009b: p. 15), conferindo ao país:

“[...] uma centralidade que lhe aumenta a relevância. A profundidade estratégica sairá mesmo reforçada, elevando a capacidade de sobrevivência, nomeadamente em caso de conflito grave. No plano interno, com reflexos externos, podemos também considerar que contribui para uma maior sensibilidade dos governos para o poder marítimo, enformando uma atitude política mais activa neste âmbito, como se tem comprovado, de alguma maneira, no caso português.” (2009b: p. 8).

Atendendo à necessidade de caracterizar o valor do mar, o Comandante Dias Correia salienta o seu valor real, ligado ao que dele se pode obter ou ao que se pode fazer a partir dele, e o seu valor potencial, que tem a ver com o seu aproveitamento futuro, isto é, com o que se pode vir a fazer dele ou com ele: “Sabe-se muito sobre o seu valor real, muito associado à exploração dos recursos da pesca, ou do transporte e comércio marítimo, mas pouco se tem falado sobre o seu valor potencial”. Como valor real, este investigador evidencia o facto de no

mar se encontrarem imensos recursos minerais e marinhos, as vias logísticas da economia moderna, que dependem cada vez mais da livre circulação do comércio mundial. Nesta perspetiva, o mar tenderá a valorizar no futuro face ao aumento expectável das trocas comerciais, à escassez de produtos em terra, à evolução da tecnologia de exploração, assim como “60% das exportações portuguesas e 70% das nossas importações usam esta via, incluindo a totalidade do petróleo e quase 2/3 do gás natural que consumimos”. O mar desempenha ainda um papel central nas relações internacionais, constituindo um pré-requisito para o desenvolvimento e para a estabilidade nacional e internacional. Como valor potencial, o Comandante Correia manifesta grande otimismo no que concerne à descoberta e exploração de novos recursos naturais, sustentando que, presentemente, os hidrocarbonetos já são explorados a 2880 metros de profundidade e que a acreditar na evolução tecnológica, existirão, num futuro próximo, os meios técnicos para a exploração rentável da PC alargada, com profundidades médias de cerca de 3350 metros (2010a: p. 4, 5).

Todavia, o grande desafio na determinação do valor do mar respeita à sua quantificação, para o qual, conforme salienta o Secretário de Estado do Mar, Manuel Pinto e Abreu, não pode ainda ser obtido em números:

“[...] Não posso dizer-lhe que o espaço nacional vale X. Isso não posso. Mas digo-lhe que em termos só de níquel, cobalto e cobre, um monte submarino com 1600 quilómetros quadrados de área pode conduzir a um rendimento líquido anual de 300 milhões de euros. E temos nas nossas águas cerca de 200. É fazer as contas: 60 mil milhões de euros/ano, ou seja, só menos 18 mil milhões que o empréstimo pedido por Portugal à dita troika” (2012).

Geoffrey Till realça a importância do mar como fonte de recursos e como meio de transporte e, adicionalmente, como meio de recolha e troca de informação e meio de domínio, pelo facto do mar possibilitar a entrada de invasores, a projeção de poder sobre terra e o ataque e a defesa do comércio (2009: p. 23-33).

Ainda em relação ao alcance desta maritimidade, o Almirante Silva Ribeiro destaca o valor do mar como elemento fulcral da vida coletiva, em função do qual se concebem e se põem em prática os grandes projetos do país (*Apud* GERE, 2010: p. 73). Pese embora esta ligação ao mar seja ainda mais uma ideia, mais do que o resultado de uma “consciência marítima”, ela encontra-se comprovada pela realidade dos factos, como atestam os dados sociais, económicos, estatísticos e até antropológicos sobre a atividade marítima “Historicamente a população portuguesa ligada às actividades marítimas sempre foi escassa em comparação com os países europeus e com tendência para diminuir” (GERE, 2009: p. 65).

O Almirante Rebelo Duarte destaca o valor estratégico da jurisdição plena ou limitada dos vastos territórios marítimos que, a par da CPLP, constitui, atualmente, a grande “janela de

liberdade” para o *devoir* português. Em consequência deste facto, este Oficial General exorta Portugal a defender e explorar multidisciplinarmente todo o potencial estratégico que emana da sua dimensão euro-atlântica, suscetível de fomentar a estruturação de uma economia ligada ao mar (2009: p.10).

A capacidade do Estado exercer a soberania funcional e cooperativa na nova ordem estratégica é determinante na resposta ao desafio da maritimidade no século XXI, porque, caso contrário, teremos o Estado a derivar para exíguo, sem reformulação de um conceito estratégico nacional à altura dos novos tempos. Segundo o GERE, o primeiro risco está na privação da liberdade de intervenção no MT, na PC e na ZEE, onde recursos fundamentais tendem a ser submetidos à regra da intervenção efetiva, nomeadamente da UE, “[...] O articulado do Tratado em que aparece reformulado o texto recusado dos convencionais de Giscard d’Estaing causa inquietações a tal respeito. Isto é, agudiza o desafio de o Estado português responder com êxito à maritimidade da sua inalienável circunstância” (GERE, 2008: p. 15).

A DPN releva que, numa perspetiva geográfica, Portugal pode considerar-se grande por causa do mar. Por sua vez, no plano das relações internacionais, a relevância de Portugal é impulsionada pela sua posição estratégica. E, por fim, numa apreciação de cariz económico, Portugal depende do mar devido ao enorme peso de setores como o comércio externo por via marítima, as pescas e o turismo (2011).

Assim, “um dos pontos importantes a reter é a visão de Portugal não como país periférico, mas sim como país de articulação transatlântica e também de articulação entre a Europa e o Norte de África e entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul, onde o Brasil e alguns Países Africanos de língua portuguesa, assumem especial relevo” (Cajarabille, 2009b: p. 9).

Os interesses vitais para Portugal

Nas secções anteriores, identificámos as ameaças presentes no Mar Português e no “Oceano Moreno”, bem como o grau em que se manifestam e interferem com os interesses nacionais.

Tendo em conta este facto, importa, agora, aprofundar o nosso entendimento por esses interesses, mormente os vitais, algo que nos propomos efetuar neste subcapítulo. Com este objetivo, tencionamos propor uma metodologia de avaliação periódica da importância relativa dos interesses a cada momento, tendente à afetação dos melhores recursos nacionais para a sua proteção.

Pese embora, esses interesses devam estar traduzidos nos programas de governo, sob a forma de objetivos nacionais, cuja materialização é passível de ser afetada pela ação de ameaças protagonizadas por parte de atores contrários (Ribeiro, 2011b: p. 44, 48), não é fácil a sua identificação, nem tão pouco a dedução dos interesses vitais. Esta complexidade deriva da abrangência com que são enunciados no programa do governo e restante documentação estruturante, em que uma parte se encontra desatualizada no novo quadro estratégico saído do TL, nomeadamente o CEDN. Quando consultamos a CRP, o CEDN, o Programa do Governo, as GOP ou a Diretiva Ministerial de Defesa (DMD), efetivamente constatamos que existem referências a determinados interesses, mas com um conteúdo pouco esclarecido e confuso, sendo focados os interesses tradicionais. No entanto, uma coisa é certa, no atual quadro estratégico, os interesses vitais já não estão unicamente centrados na defesa do território e na soberania dos Estados, o que aumenta a complexidade da tarefa a que nos propomos neste subcapítulo, por forma a identificar os interesses vitais para os quais é se torna necessário assegurar a sua proteção no âmbito das atividades de segurança marítima.

O novo CEMA destaca os seguintes interesses a proteger: *“The maintenance of the freedom of navigation, sea-based trade routes, critical infrastructure, energy flows, protection of marine resources and environmental safety are all in Allies’ security interests”* (2011).

Atendendo à nova estratégia da UE para o Atlântico e respetivas limitações práticas para os interesses nacionais, os países detentores de grandes áreas marítimas devem tentar dotar-se de meios capazes de as vigiar e proteger, e fundamentalmente, de ocupar e usar o mar. Dos interesses que se pretendem proteger com uma envolvente da componente marítima, salientam-se os recursos marinhos, a exploração dos fundos da zona que resultar do processo de EPC, assim como os compromissos assumidos no âmbito da segurança cooperativa.

Como tal, o empenhamento nacional deverá ser de forma a proteger os recursos marítimos, assegurar a regularidade do tráfego, combater a criminalidade, colaborar na segurança internacional no mar, sobretudo no âmbito da NATO e UE, conquanto cuide igualmente dos seus direitos e interesses. Este desiderato encerra complexos desafios para Portugal, pois, por um lado, envolve a fiscalização e controlo de uma vasta área de responsabilidade estatal nos espaços marítimos sob sua jurisdição, que deverá ser ainda aumentada no seguimento da EPC, exigindo que o país possua efetivas capacidades para exercer esta função em toda a área abrangida.

A ENM considera ainda que, na condução da política externa, o país deve promover a sua centralidade atlântica, as relações com outros continentes, nomeadamente as relações

transatlânticas a desenvolver no âmbito da CPLP, afirmando Portugal como país marítimo da Europa (2007: p. 18). Esta é a perspetiva da maioria dos estrategistas nacionais, tais como dos Almirantes Silva Ribeiro, Lopo Cajarabille e Rebelo Duarte, assim como dos professores Adriano Moreira e Armando Marques Guedes.

Interesses nacionais	Fontes institucionais			Autores nacionais
	CEMA	Estratégia Naval	ENM	
Centralidade atlântica			X	X
Relações com os países da CPLP		X	X	X
Liberdade de navegação	X	X		X
SLOC no Mar Português	X	X	X	X
SLOC no “Oceano Moreno”	X			X
Economia do Mar		X	X	X
Infraestruturas críticas	X			
Recursos marítimos	X	X	X	X
Soberania nacional		X		X

Tabela 11 – Novos interesses nacionais a proteger no mar

Existe igualmente a necessidade de haver uma metodologia que permita a reavaliação periódica da importância relativa dos interesses nacionais. Propomos, nesta fase, o emprego de uma metodologia extremamente simples, cuja mais valia é de levar a que, de uma forma sistemática, estes interesses sejam reavaliados em conformidade com as mutações estratégicas, num ambiente profundamente marcado pela incerteza, imprevisibilidade e interdependência entre atores estatais e outros não estatais, tendo em conta as condicionantes impostas pelos recursos cada vez mais escassos.

Na identificação dos interesses vitais a deduzir dos novos interesses nacionais, vamos atribuir uma ponderação (P) a cada interesse, com o objetivo de traduzir a sua importância relativa ou relevância para o país, cuja soma, no final, deve ser 1.0. Os interesses que podem levar a nação a usar a força militar para os alcançar, caso necessário, encontram-se sistematizados na seguinte tabela:

Interesses vitais	P	Comentários
Economia do Mar	0.5	Importa assegurar o controlo das SLOC nacionais, e a proteção contra a ingerência externa no Mar Português
Centralidade atlântica	0.2	Como país de articulação transatlântica, de articulação entre a Europa e o Norte de África, e entre o Atlântico Norte e o AS, onde o Brasil e alguns PALOP, mormente os do “Oceano Moreno”, assumem especial relevo
Relações com os países do “Oceano Moreno”	0.3	Os países do “Oceano Moreno” são prioritários na política externa portuguesa. Apostando no aprofundamento das medidas de cooperação, será mais fácil assegurar a proteção das suas SLOC com interesse para Portugal

Tabela 12 - Interesses vitais a proteger no mar

Devem ser estes os interesses nacionais que determinarão as Lacunas a superar prioritariamente nas capacidades do SFN.

3. O novo quadro institucional

“the problems of ocean space are closely interrelated and need to be considered as a whole”
Preambulo da CNUDM, 1982

Ao longo deste capítulo, propomos analisar a forma como a segurança das áreas de interesse nacional são condicionadas pelas políticas das instituições de que Portugal é membro, concretamente pela UE e NATO, após a entrada em vigor do TL e do novo CEMA. Como veremos, estes documentos têm como objetivo estruturar o quadro estratégico mundial, com um conjunto de mecanismos mais efetivos no combate às potenciais agressões que possam resultar da concretização de uma nova tipologia de ameaças multidimensionais, caracterizadas por uma expressiva dimensão marítima.

Com o novo enquadramento proporcionado pelo TL, a UE tem intensificado as ações e as atividades nos seus espaços marítimos, através de diversas iniciativas promovidas por alguns dos Estados-membros e de projetos ligados à vigilância das suas áreas de jurisdição. Contudo, estes ainda não são o resultado de uma política integrada, carecendo de uma visão securitária conjunta, entre os seus membros, para a proteção do mar e de uma estratégia de segurança marítima europeia.

A falta de uma estratégia marítima também foi sentida pelos EUA que foram, desta forma, compelidos com a necessidade de uma nova visão estratégica para o uso do mar, o que veio a acontecer em 17 de outubro de 2007, com a *A Cooperative Strategy for the 21st Century*. Pela primeira vez, a Marinha Americana (USN), o Corpo de Fuzileiros (USMC) e a Guarda Costeira (USCG) integram o mesmo conceito estratégico marítimo. Foi assim dado o primeiro passo no aprofundamento do processo cooperativo com os restantes países aliados, nomeadamente na realização de missões de *Law Enforcement Detachment*⁵⁹ (LEDET). Surgiram diversas iniciativas dirigidas a África, como o programa MCA, de que Cabo Verde foi o primeiro país destinatário, em sinal de reconhecimento pela sua boa governação. Foi igualmente criado o USAFRICOM, cujo Quartel-General se admitia poder vir a ser posicionado na região africana, mas, face a condicionamentos estratégicos, acabou por ficar sediado em Estugarda. Paralelamente, o anúncio da decisão americana de reativar a IV Esquadra Naval⁶⁰ no AS, a 1 de julho de 2008, originou algum descontentamento regional e

⁵⁹ Com este tipo de ações, os EUA pretendem assegurar a fiscalização dos espaços marítimos de alguns países com sérias lacunas nos respetivos sistemas de forças para a concretização efetiva desta atividade (Lopes, 2010: p.22).

⁶⁰ Uma esquadra que tinha sido desativada em 1950 (Guedes, 2012: p. 8).

veemente condenação por parte senadores brasileiros, que classificaram esta decisão como uma agressão à soberania dos países da América do Sul, enformando uma provocação militar (Lopes, 2010: p.23).

Esta nova forma de atuação no mar por parte dos EUA influenciou o conteúdo do próprio CEMA, ao reconhecer que a segurança coletiva é inalcançável sem a segurança dos mares, relevando a importância da segurança marítima no rol de funções do poder naval aliado, devendo este novo paradigma do uso do mar refletir-se, por sua vez, nas estratégias navais dos membros da Aliança.

Neste novo contexto estratégico, “A inserção de Portugal em diferenciados espaços de interesse, fruto das interdependências políticas, económicas, de segurança e defesa, e das nossas raízes histórico-culturais, mostra-se relevante para a definição das estratégias mais adequadas à defesa e protecção dos interesses nacionais, quer em âmbito partilhado quer em âmbito autónomo [...]” (LBDN, 2001: p. 13).

Nesta sequência, importa também corresponder ao desafio do AS, preferencialmente com soluções nacionais, quer de cariz bilateral, quer no contexto multilateral para a estabilidade desta zona. A bacia do AS e, em particular, a do “Oceano Moreno” apresentam um incontestável valor económico, detendo vastos recursos naturais, que poderão desencadear o desenvolvimento de múltiplas ameaças, acentuando as vulnerabilidades da arquitetura de segurança regional.

3.1. A Política marítima integrada europeia

Apesar da conjuntura atual contribuir para o questionar da validade do modelo de integração europeia, não restam dúvidas de que a UE constitui o projeto de integração mais bem-sucedido na Europa do pós-guerra. Ao modelo de integração económica que norteou os alvares da Comunidade, adveio a necessidade de adicionar uma componente de defesa, pela percepção de que sem segurança não seria possível gerar uma economia sustentável e vice-versa. Tendo em vista este objetivo, em 1992 a União Europeia Ocidental (UEO) foi integrada na UE, com o Tratado de Maastricht, tendo igualmente sido edificado o pilar da PESC⁶¹.

Aproveitando esta dinâmica, foi igualmente institucionalizada a Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD), permitindo que a UE recorra a forças dos Estados-membros adstritas à NATO para operações do seu interesse estratégico, segundo o princípio de forças

⁶¹ Ainda em 1992, no Hotel *Petersberg*, perto de Bona, é aprovada a Declaração de *Petersberg*, que advogava o emprego das unidades militares dos países da organização (originalmente da competência da UEO) nas seguintes missões: missões humanitárias e de evacuação; missões de manutenção da paz; missões de gestão das crises, incluindo operações de restabelecimento da paz (Monteiro, 2010: p. 3).

“separáveis mas não separadas” (Eurodefense-Portugal, 2010: p. 20). Apesar de ter sido sempre assumida a complementaridade da defesa europeia com a da NATO na construção da PESC e da PESD, a sua formalização só viria a ocorrer com o acordo de colaboração *Berlin Plus Arrangements*, assinado em dezembro de 2002 (Monteiro, 2010: p. 4, 5).

O consenso político de *Saint Malo* (1998), obtido entre os governos britânico e francês, dispôs que a UE deve ter a capacidade para realizar ações autónomas, confirmada por subsequentes decisões do Conselho Europeu de Colónia em 1999, que levaram à criação da PESD como instrumento da PESC, consubstanciando um novo passo em frente na estrutura de defesa europeia. Com o objetivo de dotar a UE de capacidades militares credíveis, foi aprovado, também nesse ano, o *Helsinki Headline Goal*, que pressupunha o levantamento, até 2003, das capacidades necessárias à execução do espectro completo das missões de *Petersberg*, discriminadas no respetivo catálogo de forças. Todavia, e conforme salienta o Comandante Sardinha Monteiro, os objetivos deste documento eram extremamente ambiciosos, tendo levado os Estados-membros da UE a aprovar, em maio de 2004, o *Headline Goal 2010*, que complementava o documento anterior, mas estendendo os prazos de execução para os projetos planeados, estabelecendo a criação dos *Battle Groups*⁶² e a criação da AED⁶³. Um outro grande impulso para a componente da defesa da UE foi dado com a aprovação da EES, onde, pela primeira vez, são identificados os desafios globais e as principais ameaças securitárias para o espaço europeu⁶⁴ (2010: p. 5, 6).

Tendo em vista uma futura política marítima comunitária, a Comissão das Comunidades Europeias publicou, em Junho de 2006, um *Livro Verde* versando esta matéria. Este documento destaca a identidade e a supremacia marítima da Europa, que importa preservar num período em que as pressões ambientais ameaçam a perenidade das atividades marítimas, encerrando, conjuntamente com a ENM, um caráter marcadamente estruturante para o desenvolvimento de políticas marítimas a nível nacional e da UE, em particular no âmbito da estratégia naval “[...] sobre o desafio que encerram, por um lado a revisão da Doutrina Estratégica Naval e, por outro lado, os desenvolvimentos das políticas marítimas a nível

⁶² Unidades militares com cerca de 1500 efetivos destinadas a ser projetadas em curto espaço de tempo (Monteiro, 2010: p. 5).

⁶³ A AED foi criada com o objetivo de apoiar os Estados-membros no seu esforço de melhoria das respetivas capacidades de defesa e, simultaneamente, contribuir para a sustentação da PESD, possuindo, para tal, as seguintes funções: desenvolvimento das capacidades de defesa dos Estados-membros; promoção da Investigação & Desenvolvimento (I&D) em matérias de defesa; promoção da cooperação no âmbito do armamento; criação de um Mercado Europeu do Equipamento de Defesa; e fortalecimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID) (Monteiro, 2010: p. 16).

⁶⁴ São igualmente definidos os três objetivos estratégicos da UE nesta área: enfrentar as ameaças, criar segurança na vizinhança europeia e defender o multilateralismo efetivo (Monteiro, 2010: p. 6).

nacional e da UE, no sentido de se interiorizarem e difundirem os novos conceitos, e de se evidenciar a importância do contributo operacional da Marinha para o exercício da autoridade do Estado no mar” (GERE, 2007: p. 3).

A adoção da PMI em 2007, marcou o início de uma nova etapa, permitindo a Bruxelas avançar na agenda da segurança marítima europeia. O *Relatório de Progresso sobre a Implementação da PMI*, publicado pela Comissão em 2009, considerou seis prioridades, incluindo o desenvolvimento de uma estratégia dedicada à área do Atlântico (UE, 2011: p. 10).

Estratégia da UE para a Área do Atlântico

Após termos verificado em que ponto é que estamos no âmbito da PMI, constatamos que a UE ainda não possui um documento que plasme uma estratégia marítima europeia, a exemplo do que sucede com a NATO, no novo quadro de segurança euro-atlântica saída do TL.

Com este propósito, e tendo em vista colmatar esta indefinição estratégica, realizou-se em março deste ano a conferência do Atlântico em Lisboa, que marcou o início do processo de definição da futura Estratégia Marítima da UE para o Atlântico (EA), a operacionalizar a partir de 2013. Durante uma apresentação realizada no IDN subordinada ao tema *A Estratégia Marítima da União Europeia*, Tiago Pitta e Cunha referiu que esta estratégia para o oceano Atlântico tem a particularidade de tocar temas caros a Portugal, estabelecendo um fórum tendente à sua concretização, com medidas e prazos muito concretos. Na sua intervenção, destacou que a questão do “*timing* é fundamental para se criarem os fundos europeus necessários”, pois estarão muito mais abertos para o período de 2014-2020, para os quais devemos concorrer com os argumentos no âmbito da liderança nacional e política económica para o mar, sendo que Portugal pode retirar bastantes benefícios destes fundos para a concretização de projetos no âmbito dos assuntos marítimos (IDN, 2011).

O “ADN”⁶⁵ da área atlântica⁶⁶ requer uma nova dimensão de cooperação territorial que utilize, quer o quadro organizacional atualmente existente, quer a experiência adquirida na

⁶⁵ Algumas das características distintivas únicas que podem ser consideradas como o ADN da área do Atlântico da UE são: dimensão intercontinental, especificidades regionais, oceano ultra-profundo e regiões ultraperiféricas (UE, s.d: p. 5).

⁶⁶ O documento *Estratégia da UE para a Área do Atlântico*, elaborado conjuntamente pela França, Espanha, Portugal e Irlanda, propõe duas abordagens geográficas que podem ser utilizadas para uma definição da Área do Atlântico: uma que inclua toda a extensão do oceano Atlântico, de norte a sul e de leste a oeste, incluindo o Canal da Mancha e o Mar de Irlanda até à entrada do Mediterrâneo; uma segunda abordagem, que inclua o leito e subsolo do oceano até ao limite exterior da PC e a coluna de água dentro da ZEE dos Estados-membros da UE que pertencem ao Arco Atlântico (Reino Unido, Irlanda, França, Espanha e Portugal). Essa área delimita um quadro espacial coerente para acautelar a exploração económica sustentável e a preservação ambiental enquanto áreas estratégicas que incluem, entre outras, minerais, hidrocarbonetos e a prospeção e

implementação de outros projetos da UE, como por exemplo, o projeto europeu *Bluemassmed* (BMM), de vigilância marítima. Com este intuito, o documento *Estratégia da UE para a Área do Atlântico*, recomenda que devem ser tidas em consideração diversas perceções desta área, tais como a necessidade de cooperação intercontinental e transnacional no âmbito de questões transfronteiriças nas regiões costeiras e no oceano profundo e ultra-profundo, os interesses das minorias culturais e as regiões geograficamente confinadas ou subespaços específicos como a Macaronésia⁶⁷ (UE, s.d: p. 3). Aliás, Tiago Pitta e Cunha destaca a novidade deste ponto, em virtude de a UE ainda não ter um enfoque no mar profundo (IDN, 2011).

Outra das vertentes de ação elencadas neste documento aponta para o estabelecimento de um quadro geral de segurança e defesa, no sentido de promover uma maior presença e mais sistemática nas águas atlânticas, incluindo mais meios para enfrentar riscos e ameaças marítimas no Atlântico, nomeadamente a proliferação de ADM, o terrorismo e a pirataria, assim como o tráfico ilegal de seres humanos, armas e estupefacientes. A abordagem a seguir deve englobar o espaço desde o oceano aberto até aos sistemas de segurança e defesa instalados nas zonas costeiras, mas também, dada a vastidão do espaço geográfico, a utilização de sensores controlados à distância e vigilância por satélite, pois a procura da máxima eficácia e eficiência dos recursos disponíveis somente será conseguida com o conhecimento aprofundado da situação marítima. Outra vertente de ação consiste no reforço da conectividade territorial, através da melhoria das redes de infraestruturas existentes, tanto físicas como as Autoestradas do Mar (AEM), como em termos das infraestruturas de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), em particular no que respeita a *e-serviços* marítimos (UE, s.d: p. 6).

Neste sentido, destacamos o papel da estratégia marítima na segurança europeia e na salvaguarda dos interesses vitais da União sublinhado pelo Almirante Reis Rodrigues no sentido em que:

“[...] pode assumir um relevo significativo não só pela necessidade de projetar segurança tranquila e confiança nas fronteiras amigas mas também pelo seu impacte na gestão e no fornecimento de matérias-primas, nomeadamente no transporte de energias fósseis essenciais para manter a correr os rios de leite e de mel que têm caracterizado a prosperidade da Europa nas últimas décadas. Com efeito, no plano teórico, a estratégia marítima, ao contribuir para um variado leque de funções tendentes a dissuadir ou a coagir os seus opositores, nomeadamente através do controlo das linhas de comunicação marítimas, da gestão dos recursos dos oceanos e da projecção de poder no mar e a partir do mar, evidencia a sua inegável utilidade para a concretização das capacidades no exercício da diplomacia, da defesa, da dissuasão e do policiamento, constituindo desta forma um instrumento importante na consecução dos interesses europeus” (2011).

exploração de recursos genéticos, energia *offshore*, pescas e aquicultura, ambiente e biodiversidade (UE, s.d: p. 4).

⁶⁷ Região formada pelos arquipélagos da Madeira, Açores e Canárias.

Assim, para além de estabelecer novos desafios que urge identificar, com o fim de corresponder atempadamente com as opções políticas e estratégicas mais adequadas, a EA promoverá também a discussão em torno de questões soberanas, pelo que é fundamental que estejamos bem preparados, com um planeamento de longo prazo para a edificação das capacidades necessárias, por forma a assegurar as responsabilidades nacionais no Mar Português e a liberdade da ação política, nomeadamente no seio da CPLP para o “Oceano Moreno”.

Iniciativas no âmbito da PCSD

No que concerne à questão dos meios, o Almirante Reis Rodrigues refere que constitui um dos aspetos mais sensíveis da estratégia europeia e da futura EA, em virtude de persistirem as dificuldades de edificação de capacidades no seio da UE, mormente as partilhadas, apesar de estarem criados os respetivos mecanismos “[...] falta de um quadro conceptual estratégico marítimo europeu inequívoco, contribuindo, em última análise, para a presença de várias iniciativas navais fragmentadas, que se fossem organizadas de modo integrado até nem seriam negligenciáveis” (2011).

No entanto, existem algumas iniciativas europeias, cujos bons resultados poderão inverter a desconfiança na partilha de capacidades por parte dos diferentes Estados da UE, como por exemplo, as diversas iniciativas navais, de carácter não permanente, designadamente a Força Anfíbia Anglo-Holandesa⁶⁸, a Força Naval Franco-Alemã⁶⁹, a Força Anfíbia Italo-Espanhola⁷⁰ e a *European Maritime Force* (EUROMARFOR)⁷¹. Apesar de existirem quatro forças navais distintas, os respetivos alcances são limitados, ora por integrarem individualmente poucos membros (duas das forças são bipartidas e outras duas são quadripartidas), ora por se desenvolverem à parte da PCSD.

O Comandante Rodrigues Pedra acrescenta que alguns destes programas e atividades enformam, de certo modo, a génese de uma estratégia marítima europeia (2011). O projeto

⁶⁸ A força anfíbia Anglo-Holandesa é a mais antiga, remontando a 1973. A sua edificação reflete a estreita e a antiga relação entre as duas forças no quadro mais vasto da Aliança Atlântica (Pedra, 2011).

⁶⁹ A Força Naval Franco-Alemã foi criada em 1991, tendo sido ativada pela primeira vez em maio de 1992 (Pedra, 2011).

⁷⁰ A Força anfíbia Italo-espanhola, apresentada como o braço anfíbio da EUROMARFOR, que conta também com a participação de Portugal e da Grécia, foi edificada em 1996, tendo sido ativada pela primeira vez em 1998 (Pedra, 2011).

⁷¹ Uma força naval criada em 1995, constituída, atualmente, pela França, Itália, Portugal e Espanha (Pedra, 2011).

européu *Bluemassmed*⁷² (BMM) visa a cooperação regional entre seis países (Espanha, França, Grécia Itália, Malta e Portugal) no controlo da situação marítima no Mediterrâneo e nas suas vias de aproximação, constituindo um contributo significativo para o desenho da futura rede MSA europeia (GERE, 2010: p. 70). Neste âmbito, sobressai ainda o sistema europeu de vigilância das fronteiras (EUROSUR), com enfoque nas ameaças que pendem sobre as fronteiras meridionais, em particular as mediterrânicas do continente europeu (Cunha, 2010: p. 1), entre outros projetos relacionados com o conhecimento situacional marítimo⁷³.

A formação de uma futura Guarda Costeira europeia pode levar, segundo a Comissão Europeia (CE), à criação de uma plataforma europeia de guardas costeiras, com a difusão de melhores práticas, e a possibilidade de passar a haver treinos e equipamentos conjuntos. Não obstante esta intenção, Tiago Pitta e Cunha sublinha que Portugal deveria preocupar-se mais com a questão da segurança e vigilância marítima, quer pela vastidão das áreas marítimas sob sua jurisdição, quer pelo potencial geoestratégico que dispõe e pelas ameaças que defronta. Por isso, este autor defende que os meios de vigilâncias não se devem limitar à patrulha das costas, mas deve começar em terra e prolongar-se no Alto Mar, sendo, neste caso, essencial que ocorra a disponibilização de meios de defesa oceânicos, incluindo o uso de submarinos (2010: p. 2).

O documento *Desenvolver uma estratégia marítima para a Região Atlântica* insiste numa abordagem a nível europeu, pois, desta forma, será possível reforçar a cooperação entre os Estados costeiros da área do Atlântico, as comunidades costeiras, o setor privado e a sociedade civil (UE, 2011: p. 10).

⁷² A Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar (EMAM) é a entidade responsável pela coordenação do projeto a nível nacional, que procura fortalecer os laços de cooperação entre as diferentes agências envolvidas na vigilância marítima e fomentar uma partilha de informações entre elas. Ao procurar uma maior interoperabilidade de sistemas, este projeto prevê também o desenvolvimento de metodologias e procedimentos comuns a todas as entidades, de modo a permitir a uniformização de formas de atuação (Silva, 2012: p. 90).

⁷³ Os projetos relacionados com o Conhecimento Situacional Marítimo - o *SafeSeaNet* e o *CleanSeaNet* -, sob a alçada da Agência Europeia de Segurança Marítima (AESM), o serviço de segurança marítima (*Maritime Security Services* - MARISS), sob a responsabilidade da Agência Espacial Europeia, o projeto MARSUR, sob a égide da AED (Pedra, 2011). Outro dos projetos relevantes consiste na rede europeia de patrulhas conjuntas realizadas no Mar Mediterrâneo e nos acessos ao Atlântico desenvolvidas no âmbito da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX), onde a Marinha participa com meios humanos e navais. A sua atividade principal consiste no combate à imigração ilegal e ao tráfico de pessoas, que se traduz em operações de salvamento no mar, em operações de dissuasão e em abordagens a navios suspeitos de tráfico de pessoas. A organização *North Atlantic Coast Guard Forum* (NACGF) visa a cooperação nas ações de natureza não militar no combate a ilícitos marítimos e no exercício das funções de Guarda Costeira (GERE, 2010: p. 70).

Em relação a África, a UE tem vindo a abrir ao sul⁷⁴ e a aprofundar as relações com a UA⁷⁵, cuja Comissão estabeleceu, em três de junho de 2011, um grupo de ação com a incumbência de delinear a futura Estratégia Africana Marítima Integrada – 2050 (EAMI-2050), com o objetivo de produzir uma visão de longo prazo para os seus Estados-membros, perante os desafios emergentes no domínio marítimo africano (EAMI-2050, 2011).

Portugal também está empenhado na aplicação da *Estratégia Conjunta África-UE* e respetivo plano de ação, em conformidade com as medidas previstas nas GOP, com vista à realização da IV Cimeira UE-África, prevista para 2013 em Bruxelas (2011: p. 5538-37).

3.2. As implicações do Tratado de Lisboa

O TL introduziu alterações profundas na política de segurança e defesa da União, estabelecendo desafios importantes para a defesa nacional, nomeadamente no âmbito das atuais responsabilidades na segurança do EEINP, bem como no espaço que resultar da aprovação da proposta EPC e nas áreas de interesse conjuntural no “Oceano Moreno”.

Alterada a designação da PESD para PCSD, continua, porém, a integrar a PESC, estipulando a definição gradual de uma política de defesa comum da União (UE, 2008: n.º 1 do art.º 11). O TL prevê ainda desafios importantes, com implicações para Portugal, como o alargamento das cooperações reforçadas na área da defesa, a criação da CEP, a introdução das cláusulas de auxílio e assistência (defesa mútua) e de solidariedade. É igualmente ampliado o leque de missões, reforçado o papel da AED e concedida personalidade jurídica à UE, como vamos verificar de seguida.

Existe vontade política para a aplicação dos novos mecanismos introduzidos pelo TL, em particular nas GOP, que estabelece que “Portugal continuará empenhado em responder aos desafios colocados pelo Tratado de Lisboa nas áreas política externa e de segurança comum e na política comum de segurança e defesa, zelando para que a sua correcta implementação dote a acção da UE de uma coerência acrescida e assegure uma maior visibilidade da União na cena internacional” (2011: p. 5538-37). Contudo, não se devem perder de vista as precauções expostas no LBDN, no sentido em que a manutenção de uma capacidade de intervenção autónoma continua a constituir um objetivo nacional, de forma diferenciada relativamente às parcerias estratégicas (2001: p. 13).

⁷⁴ O envolvimento da UE ganhou um maior dinamismo a partir de 2000, após a assinatura do acordo de *Cotonou*, que veio regulamentar a relação da UE com os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico).

⁷⁵ A UA foi institucionalizada oficialmente em 2002 na Cimeira de Durban, sucessora da extinta Organização de Unidade Africana (OUA). Integram esta organização todos os países africanos, com exceção de Marrocos, perfazendo um total de 53 Estados-membros, que se associaram para resolver as questões do subdesenvolvimento e da insegurança (Leal, 2010).

O princípio da subsidiariedade, como elemento de referência dos novos mecanismos da política de defesa europeia saída do TL, poderá restringir algumas das dimensões da soberania nacional em conformidade com as disposições do artigo 5.º do TUE, pelo que qualquer ação da UE, visando o aprofundamento e a implementação da PMI, deve ser prosseguida no respeito deste princípio (UE, 2010b: p. 5). O Comandante Ferreira da Silva comenta a sua aplicação, no sentido em que,

“Por um lado, o princípio da subsidiariedade tem por objetivo permitir que a Comunidade intervenha, quando as medidas adotadas por um determinado Estado-membro não permitem uma solução cabal da questão. Por outro lado, visa manter a competência dos Estados-membros nos assuntos que não podem ser melhor regidos pela Comunidade, permitindo assim que as decisões comunitárias sejam tomadas a um nível tão próximo quanto possível dos cidadãos” (2012: p. 77).

Para além do respeito pela subsidiariedade, a ação da UE não deve exceder o necessário para alcançar os objetivos fixados, agindo, neste caso, em consonância com o princípio da proporcionalidade, também constante do articulado no artigo 5.º do TUE:

“A Comunidade actua nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado. Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção prevista não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário. A acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do presente Tratado” (UE, 2010b: art.º 5.º).

Por conseguinte, a ação da UE não deve prejudicar medidas similares instituídas nos Estados-membros ou nas regiões, devendo, pelo contrário, complementar-se e reforçar-se mutuamente. A PMI deve, assim, respeitar estes princípios, face aos quais a ação da UE deve traduzir-se em vantagens evidentes dada a sua dimensão e efeitos, em comparação com as atividades e as ações realizadas exclusivamente ao nível dos Estados-membros e das regiões, permitindo a disponibilização de novos recursos por forma a atingir os seus objetivos de uma forma mais eficaz (UE, 2010b: p. 6).

Cooperações reforçadas na área da defesa

No domínio da PESC, as Cooperações Reforçadas obrigam a decisão unânime do Conselho. Todavia, o TL introduz, para matérias de segurança e defesa, um outro mecanismo bem mais inovador e revolucionário, em que não é requerida unanimidade no Conselho. Trata-se da CEP, que, segundo o Comandante Sardinha Monteiro, contempla ainda disposições genéricas, sendo necessária “[...] alguma jurisprudência antes de se começar a implementar este mecanismo. Isto no pressuposto de que as Cooperações Estruturadas

Permanentes não vão ser apenas um *wishful thinking*, um pouco à semelhança das Cooperações Reforçadas, que nunca foram invocadas, desde a sua instituição formal em 1997” (2010: p. 18). Segundo este autor, a “pedra de toque” deste novo mecanismo de cooperação reside no tipo de critérios de acesso que forem adotados. Por um lado, se estes critérios forem bastante exigentes, existe o risco de uma UE a diferentes velocidades em matérias de segurança e defesa, situação que, no entender deste académico, tem sido evitada até à data. Por outro lado, se os critérios forem pouco ambiciosos, a respetiva credibilidade pode ser posta em causa pelos Estados-membros, tendo em perspetiva um maior empenhamento com a segurança e defesa. A título de exemplo, o Comandante Sardinha Monteiro alude à proposta apresentada por Pierre Lelouche, o conselheiro de Nicholas Sarkozy para a defesa, de criação de um “G6 da Defesa”, constituído pela Alemanha, Espanha, França, Itália, Polónia e Reino Unido. Este seria, assim, o núcleo duro de uma CEP, ao qual os outros Estados-membros se poderiam juntar quando pretendessem, mediante o cumprimento de critérios bastante exigentes. Um desses critérios poderia eventualmente consistir em assegurar a convergência do orçamento de defesa para 2% do PIB, não nos parecendo viável na atual conjuntura, pelo menos para Portugal. Um outro critério para a adesão ao G6, seria a consignação de 25% do orçamento da defesa a I&D, presumivelmente canalizados, na sua maioria, para programas cooperativos no quadro da AED⁷⁶ (2012). Acresce a estes critérios de seleção, o investimento inicial que é necessário efetuar para integrar uma CEP. Logo, estas iniciativas só estão ao alcance dos países da UE que não estão em crise, o que não é o nosso caso. Pese embora a dificuldade no cumprimento de qualquer um destes critérios, o *ex*-Ministro da Defesa Nacional (MDN), Nuno Severiano Teixeira, destaca um conjunto de argumentos a favor da integração do nosso país no núcleo duro da PCSD:

“[...] esteve, desde a primeira hora, na formulação da PESC e da PESD. Participou em todas as missões militares da UE e esteve presente, desde o início, em todos os passos do desenvolvimento das capacidades militares da UE [...] possui um currículo excecional nas missões militares internacionais, [...] [mas necessita] desenvolver todos os esforços e corresponder, também, aos outros critérios que serão definidos para poder integrar as Cooperações Estruturadas Permanentes” (*Apud* Monteiro, 2010: p. 19).

Na presente conjuntura, Portugal terá que identificar concretamente o que pode fazer com os seus meios e o que pode ser objeto de um investimento partilhado, dentro das suas possibilidades e em conformidade com a proteção dos seus interesses. Por exemplo, não nos

⁷⁶ Um terceiro critério seria patrocinar a constituição de uma força de intervenção comum, em que cada uma das nações constituintes da CEP participaria com 10 000 homens, devendo os outros Estados-membros contribuir de forma justa e adequada (Monteiro, 2012).

parece que o desejo de manutenção de uma capacidade autónoma ao nível da projeção de forças se coadune com a falta de um *Landing Platform Dock* (LPD), por nos encontrarmos dependentes da capacidade expedicionária aliada. Neste momento, coloca-se a questão dos países desejarem possuir capacidades partilhadas ou, simplesmente, não ter essas capacidades. Queremos ter menos com menos ou mais com menos? A construção conjunta dos meios favorece ganhos de economia de escala e aquisição de conhecimentos na sua produção e edificação, sem abdicar da integridade da soberania nacional, havendo que manter, por exemplo, determinado conhecimento específico autónomo.

Uma Europa solidária

O TL instituiu uma cláusula de solidariedade, segundo a qual os países se comprometem a prestar assistência por todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares, a um Estado-membro que seja alvo de um ataque terrorista, ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana (Eurodefense-Portugal, 2010: p. 13).

Foi também introduzido o princípio de assistência mútua (defesa comum), em que os Estados-membros se comprometem com ações de assistência recíproca sempre que um deles seja alvo de uma agressão armada, recorrendo a todos os meios da UE, incluindo os meios militares, promovendo, desta forma, o princípio da solidariedade entre os seus membros (Rodrigues, 2011). De todas as alterações introduzidas pelo TL, a cláusula de solidariedade e o pacto de auxílio e assistência mútua “[...] são, sem dúvida, a espinha dorsal de um desejo efectivo em avançar com uma União capaz de se expressar no panorama internacional vendo o seu poderio económico e diplomático sustentado por uma estrutura militar credível, e, quando se justifique necessário, verdadeiramente autónoma” (Eurodefense-Portugal, 2010: p. 13).

O TL introduz uma outra novidade, ao contemplar as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar no elenco da PCSD. Neste caso, importa referir que são missões para as quais as FFAA têm uma elevada experiência, tendo em conta os trinta anos de cooperação bilateral com os países Africanos lusófonos (Monteiro, 2010: p. 13).

O papel da AED é também reforçado com o TL, através do desenvolvimento das capacidades dos Estados-membros, da adoção de uma verdadeira política comum de armamento e na coordenação do esforço de aquisição de material militar, tentando evitar a duplicação de programas, o que infelizmente, na atual conjuntura, é uma realidade. Um bom indicador da sua importância é o facto de o TUE lhe consagrar um artigo inteiro, dos cinco relativos à PCSD. A promoção de futuras CEP é outro aspeto a considerado na análise do

Comandante Sardinha Monteiro, assim como a redução de custos passíveis de serem conseguidos com a aquisição de material militar, aproveitando, para tal, as economias de escala proporcionadas pela AED (2010: p. 16, 19).

Na medida em que a atual conjuntura económica favorece este tipo de cooperação, os ministros de defesa europeus reiteraram, em dezembro de 2010, a necessidade da AED intensificar as atividades de promoção e facilitação no desenvolvimento de ações de *Pooling and Sharing* (P&S), devendo para tal trabalhar no sentido de identificar novas capacidades militares que possam ser objeto destas parcerias (Gualtieri, 2011: p. 9). O anterior Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), General Valença Pinto, reconheceu a mais-valia passível de ser obtida com este tipo de iniciativas, tendo destacado a oportunidade do P&S para o desenvolvimento das capacidades do Sistema de Forças Nacional, sem descuidar a manutenção das especificidades nacionais:

“[...] a tendência natural e a meu ver correta, será para uma maior multinacionalidade no desenvolvimento das Capacidades, designadamente as militares, e certamente para uma grande preocupação de integração e de partilha (‘pooling and sharing’) de recursos e capacidades militares. [...] é um movimento que se pode dizer que encontra condição de possibilidade na conjuntura geopolítica e estratégica [...] Mas há certamente que atender aos limites que se ligam à soberania e que como tal têm que ser identificados na relação entre Estados” (CEMGFA, 2011).

Este tipo de parcerias não é uma novidade, visto que já existem exemplos implementados no âmbito das OI que Portugal integra e que traduzem este comprometimento de partilhar parcialmente os recursos disponíveis, de modo a diminuir os custos com a sua aquisição e manutenção, assegurando, por sua vez, uma resposta mais eficiente da cadeia logística. A parceria com a *NATO Maintenance and Supply Agency* (NAMSA) é um bom exemplo deste tipo de parcerias na sustentação logística de alguns dos sistemas de armas.

Com o novo Tratado, a UE passa a dispor de capacidade de representação externa e de assinatura de tratados e de acordos internacionais. Porém, a concessão de personalidade jurídica “[...] não a autorizará de forma alguma a legislar ou agir para além das competências que lhe são atribuídas pelos EM nos Tratados”, o que significa que a representação externa não se aplicará aos domínios da PESC, em que continua a predominar o carácter intergovernamental. O mesmo não se passa na chamada *Europa Azul*⁷⁷, em que uma das imposições do TL reside na consagração da atribuição de competência exclusiva à UE para a conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum das pescas nas áreas jurisdicionais dos Estados-membros, conforme apresentado em apêndice A (UE, 2008: art.º 3.º). Na perspetiva do Comandante Sardinha Monteiro “[...] pode concluir-se que as

⁷⁷ Assim designada no Regime Comunitário de Conservação e de Gestão dos Recursos da Pesca.

disposições incluídas no Tratado de Lisboa sobre a competência para a gestão dos recursos biológicos do mar são o corolário de uma política comum, que se foi consolidando paulatinamente, segundo a política dos pequenos passos, tão característica da UE” (2012). O Almirante Rebelo Duarte refere que o TL, ao dispor sobre a gestão dos recursos vivos nestes espaços marítimos, levanta novamente a discussão em torno das questões de soberania, fronteiras e interesses nacionais. Daí a Noruega não ter aderido à UE, “por entender que os seus interesses no mar não poderiam ser salvaguardados face ao desenvolvimento da política comum das pescas.” (2009: p. 22).

Em suma, a UE deixou de ser um consumidor de segurança para passar a ser um produtor de segurança, daí o *burden sharing*, de partilha de despesas para se dotar das capacidades necessárias. Contudo, não pensemos, ou assumamos, que a UE é um espaço de amigos, sendo mais um ambiente de negociação permanente que nos interessa para levar Portugal ao mundo.

3.3. A política marítima no “Oceano Moreno”

Um aspeto que importa considerar na adoção de medidas de apoio à segurança marítima no “Oceano Moreno” e, em geral, em toda a África, é destacado nas declarações do MDN brasileiro, Celso Amorim, quando afirma que a cooperação entre os Estados, em prol do aumento das condições de segurança nas águas jurisdicionais de cada país, não deve interferir nas respetivas soberanias nacionais (Amorim, 2012).

O Major Bernardino destaca esta exigência, em especial face aos países que possuíram colónias nos espaços africanos. Esta desconfiança é visível no aumento do emprego de recursos humanos e materiais africanos nas intervenções efetuadas no continente, em detrimento da intervenção militar direta de contingentes de outras nacionalidades, vistos por muitos como potencial neocolonialismo. Perante este facto, considera que a segurança em África é uma incumbência prioritária dos africanos. Porém devem ser apoiados e assessorados quer pelos Estados não africanos, quer pelas OI, não esquecendo o papel fundamental desempenhado pelas Organizações Regionais Africanas – ORA (2009).

A arquitetura de segurança regional

A segurança nos mares africanos é uma questão indissociável da procura de novas fontes de recursos por parte das potências geopolíticas. Por este motivo, a China já tornou claro a pretensão de usufruir das imensas reservas petrolíferas existentes nesta zona do globo. Em 2008, uma Força russa visitou o AS (Guedes, 2012: p. 12). A França tem exercido uma forte influência através dos países membros da francofonia, particularmente na comunidade dos

países da CEDEAO e tem protagonizado um papel proeminente no quadro das operações africanas assumidas pela UE. Numa região fortemente deficitária em poder naval, merece destaque a sua base naval permanente em *Port-Gentil*, no Sul do Gabão (Lopes, 2010: p.24). Cientes da centralidade estratégica destes mares do sul, os EUA decidiram restaurar a histórica IV Esquadra na região, o que, como já verificámos, provocou acesas manifestações de repúdio por parte do Brasil (Guedes, 2012: p. 8).

Em relação ao Brasil, o Tenente-coronel Migon destaca a importância estratégica da África do Sul, quer no âmbito do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), quer do grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), principalmente em virtude da sua posição geográfica e liderança sul-africana no contexto da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Este autor sublinha ainda a presença ativa brasileira no âmbito da cooperação técnico-militar, patente na parceria naval com a Nigéria e a África do Sul, bem como o intercâmbio académico com Moçambique e Angola. Relativamente ao uso do mar, o Tenente-coronel Migon refere que constitui uma das questões que tem sido intensivamente debatida com os países africanos, tanto no contexto da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), como, de forma mais alargada, no seio da CPLP, no âmbito da qual foi lançada a estratégia para os oceanos (2011).

No que respeita a Angola, o Tenente-coronel Leal refere que este país começa a afirmar-se no seio da CEEAC e da SADC. Apesar de corresponderem a zonas de instabilidade crónica, podem contribuir para afirmar os interesses da CPLP. Este país poderá, inclusivamente, assumir um posicionamento estratégico simétrico ao do Brasil, com quem constitui o principal eixo de poder económico lusófono “[...] Angola dispõe de recursos de poder que a tornam imprescindível para a possível afirmação da CPLP no domínio da segurança e defesa no espaço do AS”. Salienta, porém, a debilidade da sua componente naval para as atividades de fiscalização da sua ZEE e dos respetivos recursos naturais, podendo constituir, neste ponto, uma oportunidade a rentabilizar no âmbito da cooperação militar (2010: p. 26, 29).

Relativamente a Cabo Verde, o Coronel Lopes releva a sua localização na interceção de três continentes e na zona transição Norte-Sul do Atlântico, conferindo-lhe poder funcional, quer no quadro das opções estratégicas da NATO quer da UE, com quem já coopera no domínio do controlo do narcotráfico oriundo da América Central e no controlo da imigração ilegal, através da agência FRONTEX (2010: p.30). Daí, que o Tenente-coronel Brandão Ferreira defenda:

“[...] é do interesse nacional português criar os maiores laços possíveis com aquele arquipélago e atraí-lo a ser um ‘estado associado’, ou mesmo a ter um estatuto posterior, de ‘região autónoma’.

Isto evitaria que eventuais apetites brasileiros e estado-unidenses (quicá angolanos), se consumassem sobre o território, ao passo que permitiria tentar incluir Cabo Verde na UE (se lá continuarmos) e aumentaria a nossa importância na NATO, ajudando a evitar que o órgão de comando e controlo daquela organização sito em Oeiras seja encerrado. Permitiria ainda que um futuro QG para África pudesse ser instalado em Cabo Verde, sem ser apenas sob a égide americana” (2012: p. 16).

Em contraposição a esta perspectiva, Armando Marques Guedes defende a liderança brasileira neste território, que considera fundamental para a segurança nacional, propondo que o Brasil estabeleça neste arquipélago uma base militar, compartilhada com os seus aliados (2012: p. 12).

Relativamente a São Tomé e Príncipe, o Tenente-coronel Leal evidencia as suas vulnerabilidades estruturais na fiscalização da ZEE e dos recursos naturais territoriais, bem como das ligações entre ilhas, sobretudo em caso de emergência civil. A emergência do narcotráfico é outro dos aspetos que importa reter na avaliação estratégica deste território insular (2010: p. 27), apesar de alguns autores prospetarem o seu potencial para a constituição de uma futura base americana no Golfo da Guiné, à semelhança de Diego Garcia, no oceano Índico, ou de Guam, no Pacífico⁷⁸ (Guedes, 2012: p. 25).

Ao terminarmos esta breve caracterização da arquitetura de segurança no “Oceano Moreno”, ampliando a descrição efetuada no capítulo anterior, não podemos deixar de fazer uma referência ao papel da UA, que tem conseguido congrega praticamente todos os países africanos em torno de causas comuns, a que Portugal e a CPLP não se devem alhear. Esta organização integra inclusivamente o Programa de Apoio às Missões de Paz em África (PAMPA) de cooperação multilateral dirigido prioritariamente aos PALOP, que se desenvolve em torno de quatro eixos de ação. Uma das estratégias inovadoras deste plano reside, segundo o Major Bernardino, na promoção eficiente da cooperação entre diversas organizações africanas (UA, SADC e a CEDEAO) e a UE, concluindo que “[...] este programa, não constituindo um opositor à prestação portuguesa no quadro da CPLP, constitui uma afirmação de capacidades, que embora reconhecidas estavam adormecidas, assumindo Portugal a iniciativa dentro da CPLP, de alguns destes projectos, que não sendo concorrentes podem ser paralelos e estrategicamente convergentes” (2009).

⁷⁸ Neste contexto, John Pike, Diretor da GlobalSecurity.org, refere que “*the tiny island state of São Tome and Principe will become the AFRICOM base. This island seems destined to be America’s unsinkable aircraft carrier in the Gulf of Guinea, much like Diego Garcia in the Indian Ocean and Guam in the Pacific. Additional strategic advantages of STP are: its isolation from the mainland, location within the Nigerian sphere of influence, and richness of oil and natural gas deposits within its territorial waters. Securing Nigerian energy resources will be, of course, a major strategic goal of the new AFRICOM command*” (Apud Guedes, 2012: p. 25).

A estratégia do mar da CPLP

A *Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento* (ENSD) considera o espaço da CPLP como uma prioridade, pela riqueza da partilha de conhecimentos e posição estratégica que Portugal pode assumir no seio da comunidade internacional (2009). Neste sentido, o General Rodrigues Viana destaca a afirmação do *ex*-MDN, Luís Amado, “Portugal será na Europa o que conseguir ser fora dela”, cujo contributo no AS, no plano da CPLP, é valorizado por uma língua comum e por um crescimento exponencial do comércio e do investimento bilateral – de Portugal face ao Brasil, Angola, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe – a que se soma a existência de importantes comunidades de emigrantes em cada um destes países. Contudo, este autor alerta que tal só é possível mediante o reforço da coesão interna da CPLP, de forma a incrementar o potencial geopolítico e geoestratégico desta organização e a sua afirmação como ator de relevo neste espaço estratégico (IDN, 2010: p. 5,6).

Para o Coronel Lopes, embora “se lhe reconheça elevado potencial no quadro de acção da cooperação lusófona, infelizmente, ainda não foi possível conhecer contributos relevantes para a afirmação da CPLP no domínio da segurança e defesa”. Nestas circunstâncias, este autor destaca o papel estratégico da articulação entre Portugal, o Brasil e Angola que através do Centro de Análise Estratégica para os Assuntos de Defesa⁷⁹ (CAE) poderá estimular a criação de um pensamento estratégico lusófono que seja impulsionador das atividades de Cooperação Técnico-Militar (CTM) (2010: p. 32, 39).

Aliás, nesta perspetiva, o Major Bernardino refere que existe um vasto campo de intervenção para o reforço da CTM, bilateralmente com Portugal ou multilateralmente no quadro da CPLP, mas preferencial e desejavelmente em interação e cooperação estratégica com as ORA, onde os Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) têm legítimo assento (2008a: p. 162).

O pilar da defesa da CPLP recebeu um impulso importante no decurso da IX Reunião de Ministros da Defesa, que decorreu na cidade da Praia em 2006, com a assinatura do Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa, com o fim da procura de sinergias no reforço

⁷⁹ O CAE foi criado em 2002 como órgão de cooperação no domínio da defesa da CPLP visando a pesquisa, o estudo e a difusão de conhecimentos, essencialmente no domínio da estratégia e centrado na vertente da segurança e da defesa, com interesse para os objetivos da Comunidade (Bernardino, 2008a). Ainda segundo o Major Bernardino, a interoperabilidade e a produção de doutrina conjunta faz parte de um dos principais objetivos para o qual foi idealizado (2009).

do controlo e fiscalização das águas territoriais e da ZEE dos respetivos membros (Leal, 2010).

Finalmente, em março deste ano, foi aprovada a *Estratégia da CPLP para os Oceanos*⁸⁰, com vista a promover o desenvolvimento sustentável dos espaços oceânicos sob as respetivas jurisdições nacionais. Entre as iniciativas que vão dar início à implementação efetiva da estratégia, destacam-se as seguintes: cooperação no desenvolvimento dos projetos de extensão da PC e identificação de áreas estratégicas de interesse comum aos Estados-membros da CPLP no âmbito da segurança e vigilância marítima, nomeadamente com o objetivo de estabelecer requisitos para a criação de um observatório de informação e estratégia marítima (EMAM, 2012).

Todavia, até à data, os PALOP, enquanto Estados independentes e com uma dimensão marítima assinalável, tem estado quase exclusivamente orientados para a componente terrestre, dando pouca relevância à componente aeronaval das suas FFAA, com prejuízo para o exercício da soberania e autoridade no mar. Para alterar este paradigma e viabilizar a cooperação lusófona na vertente de segurança e defesa no AS, o Coronel Lopes menciona que é necessário proceder à sua sensibilização para a importância do mar sob a sua responsabilidade e edificação das necessárias capacidades do poder naval e aéreo. Neste quadro, Portugal pode desempenhar um papel mais ativo junto dos PALOP, tendo em vista a criação das necessárias condições que propiciem o apoio da indústria nacional⁸¹ na edificação das componentes navais das suas FFAA, bem como disponibilizar a EMEPC para apoiar os PALOP e outros países no AS nos processos de extensão das respetivas PC (2010: p. 36). Neste espaço estratégico, a liderança da CPLP através do Brasil é, na perspetiva do Coronel Lopes, justificada em resultado da sua localização geográfica no AS:

“Actualmente, Portugal e o Brasil representam opções diferenciadas para uma liderança impulsionadora da CPLP. Por um lado, Portugal, com um poder funcional, desprovido de qualquer vocação imperialista e membro da UE e da OTAN poderá afirmar uma liderança geograficamente deslocalizada do centro de gravidade da CPLP no AS. Por outro o Brasil, numa trajectória ascendente no âmbito da economia mundial, atrai naturalmente o pólo do poder lusófono e poderá desenvolver uma liderança da CPLP no contexto do seu centro de gravidade geográfico e geoconómico” (2010: p. 34).

⁸⁰ Aprovada pelos responsáveis pelos Assuntos do Mar de Portugal, Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor Leste.

⁸¹ Na nossa opinião, esta opção poderia eventualmente constituir um objetivo a prosseguir, não fosse a reduzida expressão da BTID nacional, conforme se conclui da investigação realizada e que consta em apêndice B.

3.4. A resposta aos desafios no Golfo da Guiné

O relatório *Advancing U.S., African, and Global Interests: Security and Stability in the West African Maritime Domain* sublinha a necessidade dos EUA e dos seus aliados prestarem mais atenção e disponibilizarem mais meios aos governos fragilizados do Golfo da Guiné, por forma a que estes possam proteger os seus recursos, ricos em hidrocarbonetos e gás, assegurar a proteção do seu território de terroristas, drogas e tráfico de seres humanos, além de outras ameaças. O relatório adverte que as atuais condições económicas e políticas, em paralelo com o aumento demográfico regional, está a criar um ambiente fértil para a ação de grupos ilícitos, incluindo islamitas radicais, facilitando o recrutamento de novos membros para as suas atividades. Este documento menciona também que o tráfico de drogas, levado a cabo pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e outros cartéis sul-americanos proporcionou um aumento da corrupção dos governos regionais, ao mesmo tempo que a África Ocidental se constitui cada vez mais num entreposto de tráfico para a Europa por parte destes grupos criminosos. Além disso, a pesca em grande escala e a largada de poluentes no mar, privam a população local de uma fonte importante de alimentos e receitas, pondo em causa a sustentabilidade do ambiente marinho, do qual dependem para a sua subsistência. Todavia, o fenómeno que maior preocupação tem levantado junto das autoridades da região consiste na emergência do fenómeno da pirataria no Golfo da Guiné, que, entretanto, se tornou na segunda região em número de ataques, logo atrás da Somália, podendo mesmo vir a ultrapassá-la. Como conclui este relatório, os governos da região não dispõem de recursos, incluindo forças de defesa marítima e sistemas de vigilância adequados e, nalguns dos casos, de vontade política – muitas vezes devido à corrupção – para lidar com esses desafios de uma forma concertada (Lobe, 2010).

As NU, prognosticando esta situação como um potencial obstáculo ao fluxo do comércio marítimo e, conseqüentemente, um entrave ao desenvolvimento económico da região, emitiu duas Resoluções com propostas de medidas tendentes a controlar este problema (anexo A). A Resolução 2039, de 2012, salienta a necessidade do apoio dos parceiros internacionais nos esforços de desenvolvimento de uma estratégia abrangente (*comprehensive approach*) pelos Estados da CEDEAO, da CEEAC e da CGG, em cooperação com a UA. Propõe, igualmente, linhas de ação tendo em vista o desenvolvimento dos quadros legais internos, de modo a criminalizar a pirataria, de um sistema MSA, assim como a implementação dos mecanismos de condução das MSO e a transposição dos acordos internacionais na ordem interna (UN, 2011b). Esta Resolução destaca ainda a iniciativa desenvolvida, desde 2008, pela CEEAC na criação de uma arquitetura de segurança regional, em prol da melhoria das condições de

segurança no Golfo da Guiné, que inclui a criação do Centro Regional de Segurança Marítima na África Central (CRESMAC), em Pointe-Noire, Congo. Congratula-se, igualmente, pela iniciativa promovida pela CEDEAO no desenvolvimento de uma política marítima integrada para a região, incluindo a necessária estratégia regional⁸², incentivando os parceiros internacionais a apoiar os Estados e as ORA no desenvolvimento dos meios de vigilância e fiscalização, assim como no estabelecimento de centros de coordenação conjunta⁸³ (UN, 2012b).

Iniciativas em curso

Enquanto alguns países africanos manifestaram a sua abertura para a ideia de patrulhas multinacionais, compostas por navios de guerra estrangeiros no Golfo da Guiné, num modelo idêntico ao implementado na costa da Somália, outros advertem para as consequências desta ingerência externa. A iniciativa de uma resposta naval por parte da comunidade internacional nesta região permanece, assim, uma questão altamente controversa, especialmente dada a percepção dos países da região quanto às reais intenções por parte dos países não africanos (UN, 2012a). Contudo, esta relutância não tem obstado a que, perante a falta dos recursos apropriados, os governos regionais solicitem o apoio, nomeadamente, da França e dos EUA para a realização de patrulhas conjuntas. No seguimento destes pedidos, foram enviados meios navais destes dois países de modo a colaborarem na vigilância no Golfo da Guiné, nomeadamente, ao longo da costa do Benim, Togo e Gana. No âmbito do programa americano *Africa Partnership Station*⁸⁴ (APS), a presença destes meios navais na região tem sido aproveitada pelas diversas marinhas para o treino e formação do seu pessoal embarcado nestas plataformas, dando, por sua vez, o seu contributo no reconhecimento da área de operações (Tadégnon, 2011).

O governo francês financia o projeto *Fundo de solidariedade de prioridade: apoio para a reforma do sector de segurança marítima no Golfo da Guiné*, com um orçamento de um milhão de dólares, destinado à modernização das capacidades operacionais do Benim, Gana e Togo. O governo chinês também concordou em financiar a compra de um navio, enquanto o

⁸² Alerta igualmente para a necessidade do alinhamento desta estratégia com a EAMI-2050 (UN, 2012a).

⁸³ Na sua implementação, a CEEAC dividiu o espaço marítimo em três zonas, cada uma supervisionada por um centro de coordenação multinacional, sob o comando do CRESMAC, que ainda não está operacional (UN, 2012a).

⁸⁴ Programa levado a cabo pelo USAFRICOM com o objetivo de apoiar os países da costa ocidental africana, em particular os da região do Golfo da Guiné, no desenvolvimento das suas capacidades operacionais, contemplando missões de diplomacia naval, bem como conferências, planeamento e execução de exercícios conjuntos, ações de formação e atividades de ajuda médica. A Marinha participa com equipas de oficiais, sargentos e agentes da Polícia Marítima (PM).

governo americano se comprometeu a patrocinar com trezentos mil dólares o desenvolvimento de uma estratégia marítima regional.

A Resolução 2018, de 2011, refere que a UE constitui também um parceiro fundamental na luta contra a pirataria no Golfo da Guiné, através da implementação de um programa específico, dos quais são beneficiários, para além do Benim, outros países da África Ocidental e Central (UN, 2012a). Na opinião do Major Bernardino, a estratégia nacional para África passa indelévelmente pela UE, favorecendo uma abordagem bilateral e multilateral em relação a esta estratégia, “[...] pois que a essência da verdadeira cooperação estratégica para o desenvolvimento está em saber aproveitar as oportunidades conjunturais, estando em todo o lado e em todo o tempo, intervindo estrategicamente segundo o interesse nacional, com todos os parceiros de oportunidade” (Bernardino, 2009).

Muito embora, alguns dos Estados regionais já estejam a operar os seus radares no âmbito dos programas de cooperação bilateral de defesa com a França e os EUA, ainda não existe um sistema de vigilância integrado que cubra as zonas costeiras do Golfo da Guiné. Por forma a ultrapassar este problema, esta Resolução adianta que é fundamental existir uma coordenação eficiente das atividades entre os diversos atores com interesses na região, bem como entre os diversos centros de coordenação marítimos. Esta situação implica o estabelecimento de procedimentos comuns, particularmente em operações conjuntas, e o desenvolvimento de uma capacidade de conhecimento situacional marítimo. Um outro aspeto crítico aventado pelas NU nas suas Resoluções reside no fraco apoio logístico às operações navais, nomeadamente na sustentação das operações de patrulha desenvolvidas pela CEDEAO e a CEEAC, limitadas no reabastecimento de combustível fora dos portos. Esta OI destaca igualmente a necessidade do apoio internacional para a criação das infraestruturas portuárias adequadas, instalação de radares para o controlo do tráfego costeiro e equipamentos de comunicação e formação do pessoal nas matérias relacionadas com a segurança marítima (UN, 2012a).

Por fim, importa também referir que para a Aliança Atlântica, a CPLP e, em particular, Portugal, são elementos fundamentais de ligação a África, com vista à consecução dos seus interesses neste continente.

4. A ação do Estado português no mar

“É necessário haver Armadas no mar que guardem as nossas costas, paragens, e nos assegurem dos sobressaltos que podem vir pelo mar, e são mais suspeitos que os de terra.”
Padre Fernando de Oliveira

Temos vindo a referir o potencial estratégico que encerra a maritimidade para os intentos nacionais, enumerado alguns dos desafios que o país terá de enfrentar, os quais vão exigir, no futuro, ainda mais meios e recursos do poder naval, por forma a contribuir para a garantia do uso da vasta área marítima sob jurisdição e responsabilidade nacional, centro focal dos interesses de muitos atores, na sua grande maioria divergentes aos interesses nacionais.

Tendo presente esta realidade, é necessário dispor de um poder naval adaptado à conjuntura económica desfavorável, bem como aos compromissos assumidos com as OI, com um conjunto de capacidades equilibradas, que permita a flexibilidade e coerência na atuação dos meios, tanto no Mar Português, como no “Oceano Moreno”, que encerra desafios estratégicos que impactam com os interesses nacionais, exigindo também a afetação de meios para a sua proteção.

Convém ter presente que, até 1951, o conceito básico para a defesa do espaço europeu era a estratégia das guerras napoleónicas. No caso português, esta era condicionada pela única fronteira terrestre europeia e que, por sua vez, o separava de um vizinho bastante mais poderoso. A profundidade estratégica só se podia, assim, encontrar do lado do oceano, onde o território se prolongava pelos espaços insulares, criando a zona que desde finais do séc. XIX se designava de “triângulo estratégico”, enquadrado entre Lisboa, Açores e Cabo Verde. António José Telo acrescenta, inclusive, que a Armada que garantia o Império e assegurava as funções vitais para a estratégia nacional no período de 1961 – 1974, pouco tinha a ver com as esquadras que controlavam os oceanos, “[...] Era uma verdadeira “poeira naval”, de navios que iam de poucas dezenas a poucas centenas de toneladas [...]” (2004: p. 39).

Por conseguinte, este capítulo é dedicado à análise da forma como a estratégia naval está organizada e estruturada para fazer face aos desafios que temos vindo a identificar, especificamente quanto ao modelo implementado para o exercício da autoridade do Estado e imposição da Lei no Mar Português, e o seu enquadramento com uma estratégia mais abrangente de índole nacional vocacionada para o mar. Tendo por referência a atual situação económica desfavorável ao investimento no SFN, importa também desenvolver uma

metodologia que permita o estudo e acompanhamento da evolução das Lacunas das capacidades militares que poderão, no futuro, condicionar as opções da estratégia naval.

4.1. A política marítima nacional

Na sequência do esbatimento das fronteiras tradicionais, os atores do sistema internacional são confrontados com a expansão na amplitude conceptual e geográfica do conceito de segurança, no sentido em que estas não representam mais uma barreira às ameaças, nem constituem elementos de contenção efetiva. A adesão à moeda única⁸⁵ e a diluição das fronteiras estatais no Espaço Schengen originaram assim uma nova configuração da soberania nacional. Não obstante esta mutação do conceito de segurança, nas palavras do *ex-MAI*, Rui Pereira, Portugal continua a ser um Estado soberano, com responsabilidades acrescidas em resultado alargamento da nossa fronteira atlântica a toda a fronteira da UE (2010: p. 4). Neste novo cenário, a segurança marítima do espaço atlântico assume uma importância crescente que, na opinião do Almirante Rebelo Duarte, justifica uma maior capacidade de monitorização dos estreitos, das áreas portuárias e das instalações costeiras. Todavia, e apesar das múltiplas iniciativas já em marcha, é necessário desenvolver esforços no sentido de melhorar a coordenação e integrar o grande número de sistemas atualmente em uso (2012: p. 26). Como tal, importa que exista um quadro referencial e uma visão estratégica, em prossecução de harmonia com uma estratégia nacional para o mar “[...] esse quadro terá de ser abrangente, integrador e de longo prazo, recorrendo a uma abordagem holística do oceano, no sentido intersectorial e interdisciplinar”, tendo em vista a valorização da associação de Portugal ao oceano e promoção do desenvolvimento sustentável das atividades económicas (Duarte, 2009: p. 18).

Tendo em vista suprir esta lacuna, a ENM (2006-2016) foi finalmente concebida em 2006, pela EMAM⁸⁶, constituindo o referencial em falta para a compreensão e esclarecimento das prioridades estratégicas, contemplando os princípios e as linhas de ação de enquadramento das políticas marítimas. Na elaboração deste documento, foram tidos em conta os contributos do *Livro Verde* da futura PMI, adotado pela CE, e do *Relatório da CEO*, de 2004, coordenado por Tiago Pitta e Cunha. Com esta estratégia, Portugal adota uma visão orientada para um

⁸⁵ A União Monetária Europeia (UEM) iniciou-se em 1998, quando 11 Estados-membros da UE estabeleceram um conjunto de critérios de convergência para a adoção de uma moeda única. Este número foi entretanto aumentando para 17 membros, correspondendo a mais de 320 milhões de utilizadores do Euro (Monteiro, 2010: p. 14).

⁸⁶ Em 2005 foi criada a EMAM, incumbida de propor um conjunto de medidas que possibilitem a coordenação e articulação de todas as entidades com responsabilidades nos assuntos do mar e a promoção e implementação de uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável do mar (EMAM, 2005: p. 4605).

efetivo aproveitamento sustentável do mar, em benefício das populações. De entre as oito linhas de ação estratégicas aprovadas neste relatório, destacamos as que se referem ao ordenamento e planeamento espacial do espaço oceânico e das zonas costeiras, à defesa, segurança, vigilância e proteção dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional⁸⁷ (2006: p. v, 8, 23).

No entender do Almirante Cajarabille, “Em boa hora foi definida uma Estratégia Nacional para o Mar que assume o mar como prioridade estratégica de um projecto nacional e principal factor de identidade nacional do país”, acrescentando que o novo Programa do Governo mantém, inclusivamente, os mesmos pilares estratégicos definidos na ENM - conhecimento, planeamento e ordenamento espaciais, promoção e defesa ativa dos interesses nacionais (2009b: p. 9). Contudo, o Almirante Pires Neves destaca algumas das suas vulnerabilidades estruturais, sobressaindo o facto de ainda não estabelecer o desejado suporte para a criação de uma PMI com uma visão holística deste vasto espaço marítimo: “Pena foi que o seu grande sustentáculo não tivesse sido uma verdadeira Política Marítima Nacional, própria, que olhasse este Mar português de uma forma abrangente e integrada [...]”. Este autor justifica este aspeto com a ausência das necessárias orientações políticas para a produção desta estratégia, não constituindo esta o almejado referencial integrador que permite uma coerente distribuição e afetação dos meios e recursos disponíveis:

“[...] se constituísse, ela própria, no tal documento enquadrador-guia a montante de uma verdadeira Estratégia marítima que, então, sim, devidamente, balizada, nos seus termos de referência e acção, conceberia todo um rigoroso e coerente plano de concertação de meios, recursos e actividades que, de forma integrada e necessariamente coordenada, se desenvolveria e executaria a jusante, nos vários níveis e domínios-alvos de interesse e especificidade” (2010).

Da mesma forma que a CEO formulou várias recomendações, incluindo a necessidade de se reforçar os meios aéreos e navais nacionais e valorizar a participação nacional na NATO e na UE, a ENM propõe que sejam clarificadas as competências na ação do Estado no mar, de modo a garantir a eficácia do sistema da Autoridade Marítima Nacional (AMN) e a implementação de novos sistemas de monitorização dos espaços marítimos. Segundo Tiago Pitta e Cunha “Se soubermos desenvolver a economia do mar, como apelou recentemente o Senhor Presidente da República, vamos poder ocupar melhor os nosso[s] espaços marítimos,

⁸⁷ Durante o seminário *O Mar e o Interesse Nacional* realizado no IDN, o Comandante Fonseca Ribeiro referiu que dos 27 programas e 68 projetos do plano de ação da ENM, estavam em curso 12 programas em setembro de 2011. Ao nível das prioridades de revisão destacou, entre outras, a promoção da coerência entre a ENM e a EA, assim como a harmonização dos objetivos num quadro em que Portugal, enquanto membro da UE, tem uma estratégia própria para o espaço atlântico (IDN, 2011).

vamos poder vigiá-los e vamos compreender o valor a defender, desta forma assegurando a segurança daqueles espaços marítimos e logo também a nossa segurança” (2010: p. 3).

A operacionalização da Estratégia Nacional para o Mar

Em 2007 foi criada a Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM) com o fim de coordenar a ENM e garantir a sua articulação com outras estratégias. No ano seguinte, foi criado um Fórum Permanente para os Assuntos do Mar (FPAM), tendo em vista a proteção do meio marinho e seus recursos, assim como o acompanhamento das questões da defesa e segurança marítimas.

O parecer *O Mar e as Políticas Públicas*, que o Conselho Económico e Social (CES) preparou e aprovou, em 22 de julho de 2008, procede a uma avaliação de toda a problemática do mar na sua relação com a política. Neste sentido, foram eleitos apenas dois objetivos, limitados e muito concretos e, simultaneamente, afetados os recursos e modelos organizacionais com vista à sua concretização (CES, 2008: p. 4). O Almirante Pires Neves destaca a importância do objetivo que induz à necessidade de ocupação do espaço marítimo com navios e atividades diversificadas (económicas, ambientais, científicas, de recreação e outras), tendo em conta o princípio de que o reconhecimento internacional da legitimidade nacional sobre esta vasta área marítima estará sempre relacionado com o tipo de ocupação que nela Portugal for capaz de concretizar. Para este autor, o que conta é o princípio da ocupação efetiva do vasto espaço marítimo português “Ocupemos, pois, com meios marítimos e navais, nossos, o nosso mar e estaremos a salvaguardar e a bem defender os nossos interesses, mas também os interesses dos outros Estados-membros da União Europeia e até da comunidade internacional, numa aplicação pura de poder funcional e de soberania de serviço, tal como antes considerámos” (2010).

O estudo *Hypercluster da Economia do Mar*, já anteriormente referido, apresenta um conjunto de propostas com a ideia da “hyperclusterização” do Mar Português, que aponta para a duplicação do peso da Economia do Mar no PIB nacional. A propósito dos resultados obtidos neste estudo, o Almirante Rebelo Duarte refere que “O hypercluster da economia do mar é um tema do e para o futuro”. Este autor sublinha que “no novo horizonte geoeconómico e político, Portugal não vai poder continuar a ter ‘ambições próprias de um país rico e o desempenho medíocre de um país empobrecido”. Efetivamente, para este autor, é fundamental que exista a articulação *hypercluster*/lusofonia, enquanto janela de oportunidade e liberdade, na medida em que conjuga dois pilares histórico-estruturais do ser português. Na sua opinião, é necessária a “simplificação do complexo quadro institucional existente, onde,

no presente, coexistem desgarrados planos, políticas sectoriais e ineficazes instrumentos, com incidência nos espaços marítimos; [...]”. Recomenda, desta forma,

“[...] a instituição de um “modelo de governança” que assegure a coordenação das políticas sectoriais a nível nacional, a sua articulação no quadro de cooperação internacional, e o reforço do envolvimento e co-responsabilização dos diferentes sectores e agentes, de natureza pública ou privada, na gestão dos espaços marítimos, incluindo o interface mar-terra, e na respectiva monitorização” (2009: p. 21).

Por estas razões, o Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo (POEM) é proposto como um referencial bastante útil na caracterização setorial dos usos do mar, acautelando a competição entre os diversos agentes, facilitando a priorização desses usos e, consequentemente, dos setores com maior necessidade de atribuição de meios navais. Com efeito, a ENM estipula que uma das principais preocupações no ordenamento e planeamento espacial do espaço oceânico e das zonas costeiras é a sua articulação com sistemas de acompanhamento, vigilância, controlo, segurança e defesa nacional (2006: p. 22). O POEM refere, inclusivamente, que podem existir situações justificáveis pelo seu carácter extraordinário, em que a defesa e a segurança terão primazia em relação às restantes atividades: “Apesar das actividades de Defesa Nacional e Segurança no espaço marítimo não interferirem, normalmente, com outros usos que potencialmente possam ser dados ao mesmo espaço, deve salientar-se que o exercício da soberania e da autoridade do Estado no mar, poderão, em determinadas situações-limite não se compadecer com certos usos previstos no POEM” (2010: p. 11).

4.2. A Marinha na segurança marítima

No que respeita à estratégia naval portuguesa, esta assume forma pública na respetiva DPN e na DEN⁸⁸, materializada pelo Conceito Estratégico Naval (CEN), pelas missões setoriais e pelas diretivas de planeamento genético⁸⁹, estrutural⁹⁰ e operacional⁹¹. No artigo *Na Linha do Horizonte. Estratégia Naval Portuguesa*, o Almirante Silva Ribeiro produz uma síntese do enquadramento da estratégia naval com a política naval, referindo que esta última

⁸⁸ A DEN é mais duradoura e menos suscetível a mudanças que a política naval (Ribeiro, 2004).

⁸⁹ A diretiva genética engloba as medidas necessárias para gerar novos meios em pessoal e material, a pôr à disposição das operações no momento adequado, que sirvam o CEN e tenham em atenção a evolução da conjuntura (Ribeiro, 2004).

⁹⁰ A diretiva estrutural engloba as medidas necessárias para organizar os meios da Marinha, segundo cinco vertentes: “na criação ou desactivação de órgãos; na modificação de competências e das respectivas linhas de autoridade; nas estruturas da força que permitam configurações compatíveis com as necessidades operacionais de uma Marinha equilibrada; nas estruturas de apoio das actividades da esquadra; no papel a desempenhar pelas pessoas na evolução estrutural da Marinha” (Ribeiro, 2004).

⁹¹ A diretiva operacional engloba as medidas necessárias ao emprego dos meios, atendendo às suas características e possibilidades para cumprir as missões da Marinha (Ribeiro, 2004).

traduz o que a Marinha fará para cumprir a sua missão, tendo presente as envolventes ambientais internas e externas, refletindo, assim, o pensamento do decisor naval de mais alto nível, neste caso, do ALM CEMA-AMN, sobre o que é necessário e possível fazer com prioridade durante o seu mandato (3 a 5 anos) nos diferentes setores da Marinha, com os recursos disponíveis e previsíveis, visando os objetivos genéticos, estruturais e operacionais de longo prazo⁹² (Ribeiro, 2004).

A missão aparece explicitada na Lei Orgânica da Marinha (LOMAR), expressa de forma concisa pelo enunciado apresentado na DPN, que sintetiza a perceção do valor criado pela Marinha, ou seja, “Contribuir para garantir o uso do mar”⁹³ (DPN, 2011).

As circunstâncias do contexto estratégico, que sublinham a maritimidade da nação portuguesa, obrigam o país a possuir uma Marinha moderna, capaz de desempenhar com eficiência e eficácia um conjunto de atividades e tarefas agrupadas em três funções estratégicas:

(1) Defesa militar e apoio à política externa - concretizada através das tarefas de “Defesa militar própria e autónoma”; “Defesa coletiva e expedicionária”; “Proteção dos interesses nacionais e diplomacia naval”;

(2) “Segurança e autoridade do Estado” - concretizada através das tarefas de “Segurança marítima e salvaguarda da vida humana no mar”; “Vigilância, fiscalização e exercício de polícia”; “Estados de exceção e proteção civil”;

(3) “Desenvolvimento económico, científico e cultural” - concretizada através das tarefas de “Fomento económico”; “Investigação científica”; “Cultura” (GERE, 2010: p. 123-124).

Estas funções permitem à Marinha uma atuação militar e uma atuação não militar (figura 11) o que, por sua vez, dá corpo ao paradigma operacional da Marinha de “Duplo Uso” (EMA, 2011b).

⁹² Ao nível superior, a política naval traduz a visão estratégica do ALM CEMA-AMN, evidenciando os objetivos genéticos, estruturais e operacionais prioritários para o seu mandato, assim como as respetivas linhas de materialização quanto a pessoal, material, estruturas, sustentação, treino e doutrina (Ribeiro, 2004).

⁹³ Para o cumprimento da missão com eficácia, o ALM CEMA-AMN definiu quatro objetivos para o seu mandato, dois dos quais com claro impacto na segurança marítima: “Incrementar, durante os próximos três anos, a atitude colaborativa no relacionamento com outras entidades ou organizações com responsabilidades e competências no mar”; “Consolidar, durante os próximos três anos, os vectores de acção que asseguram o acesso a áreas de interesse estratégico” (DPN, 2011).



Figura 11 - A Marinha de "Duplo Uso"

Fonte: EMA, 2011a.

Para o cumprimento da sua missão, a Marinha dispõe de uma organização racionalizada que satisfaz o paradigma estrutural da Marinha otimizada, possuindo, ainda, um conjunto de capacidades que obedecem ao paradigma genético da Marinha equilibrada, não especializada, de modo cobrir um largo espectro de missões (EMA, 2011b). Segundo o Almirante Cajarabille "[...] parece evidente que uma Marinha Equilibrada valoriza mais a imprevisibilidade da ameaça e a diversidade de interesses, enquanto uma Marinha Especializada aposta em ameaças previsíveis e em interesses mais limitados" (2007: p. 29).

As duas perspetivas de segurança no mar, a *security* e a *safety*, enquadram-se no âmbito da atuação não militar, englobadas nas chamadas missões de serviço público, discriminadas em apêndice C.

Como já verificámos, no âmbito da perspectiva de *security*, a Marinha executa uma atividade de "vigilância, fiscalização e exercício de polícia", visando a prevenção e repressão de atos ilícitos, e a garantia da segurança de pessoas e bens, realizada em espaços dominiais públicos e nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional (EMA, 2011a).

A atuação militar é dirigida para a defesa nacional e para apoio à política externa do Estado, vertente em que a Marinha contribui para a ação conjunta e combinada, como Ramo das FFAA (GERE, 2010: p. 123-124). Neste âmbito, a Marinha desenvolve uma intensa atividade de relações internacionais, quer ao nível bilateral quer multilateral. No quadro bilateral assume particular relevância o relacionamento com os Países de Língua Portuguesa (PLP), o qual, por se revestir de contornos específicos, se desenvolve no quadro da CTM.

Esta atividade tem por objetivo apoiar a constituição, organização e formação das FFAA desses países (EMA, 2011b).

Como temos vindo a realçar ao longo do nosso estudo, o conceito de elasticidade de segurança resulta da transformação na natureza, na mutabilidade, na intensidade e nas formas de atuação imprevisível e conjugada das ameaças, não permitindo dispor de um panorama estratégico claro que, por sua vez, permita atuações setoriais das forças policiais e das militares. Esta constatação passou a reclamar dos Estados uma outra resposta, com recurso às estruturas orgânicas militares e policiais em perfeita coordenação, de forma a criarem-se efeitos sinérgicos de segurança nacional e que, segundo o Almirante Cajarabille, impossíveis de atingir com compartimentações de outra forma (2007: p. 31). O conceito da Marinha de “Duplo Uso” assegura, precisamente, este efeito sinérgico e balanceador entre as missões de defesa militar e de apoio à política externa do Estado, de aplicação essencialmente expedicionária, e as missões de segurança e da autoridade do Estado no mar, de aplicação tipicamente jurisdicional, por sua vez, gerador de economias de escala e de esforço (Neves, 2010), assente num conjunto de capacidades diversificadas⁹⁴, integráveis⁹⁵ e conjugáveis⁹⁶, essenciais para produzir uma Marinha flexível (GERE, 2010: p. 78).

A Marinha como Guarda Costeira

As competências, tarefas e atividades realizadas pelas Guardas Costeiras diferem entre países. A DEN apresenta algumas razões para esta variação, como o estatuto e dependência (militar ou civil), a existência de outras organizações com competências específicas em assuntos marítimos, o grau de ambição da ação do Estado no mar, as opções estratégicas e a tradição histórica. Por sua vez, no que alude ao seu estatuto, as Guardas Costeiras podem ser militares, militarizadas ou civis. Relativamente ao seu campo de ação, estas organizações podem limitar-se aos espaços marítimos sob jurisdição nacional. Contudo, em determinados modelos, as suas competências permitem-lhes atuar, inclusive, para além das águas jurisdicionais, ou seja no Alto Mar. Independentemente dos modelos de organização adotados pelos diversos países costeiros, a ação não militar do Estado no mar é considerada, na generalidade, uma atribuição típica de uma Guarda Costeira (EMA, 2011a).

⁹⁴ As capacidades diversificadas são uma consequência dos diferentes meios destinados a fazer face, com agilidade, aos múltiplos desafios de uma conjuntura internacional muito dinâmica (GERE, 2010: p. 78).

⁹⁵ As capacidades integráveis resultam da incorporação tecnológica e da adoção de uma atitude experimental e inovadora na sua edificação (GERE, 2010: p. 78).

⁹⁶ As capacidades conjugáveis são proporcionadas pela possibilidade de articulação em atuações diferenciadas (GERE, 2010: p. 78).

Com o esbatimento da fronteira de segurança, os países adotaram, por conseguinte, dois tipos de estruturas. Nos países que possuem Guardas Costeiras, ocorreu uma otimização destas estruturas com as das respectivas Marinhas, em conformidade com determinados modelos, no sentido da racionalização dos meios e obtenção de ganhos de eficiência. Como resultado deste processo, é possível obter uma força naval mais flexível, eficaz e atuante, essencial para garantir a liberdade de ação e o *continuum* da autoridade do Estado no mar, aproximando-se, no entender do Almirante Cajarabille, do modelo de “Duplo Uso”, que é o paradigma do emprego operacional da Marinha (2007: p. 30, 31).

À semelhança de Portugal, o modelo de autoridade do Estado no mar no Reino Unido é também secular, sendo o policiamento⁹⁷ um papel fundamental das forças navais, visto como a aplicação policial do poder marítimo. Para tal, ainda segundo este autor, os oficiais britânicos quando estão em funções de proteção às pescas, é-lhes formalmente atribuído o poder de agentes de polícia, sendo legalmente e para todos os efeitos agentes da autoridade. A organização é também condicionada pela falta de meios navais, o que tem levado à implementação, com sucesso, de soluções originais em busca da eficiência na utilização dos meios disponíveis. Neste âmbito, a organização de policiamento implantada nas Índias Ocidentais constitui um bom exemplo da cooperação civil-militar, onde a Guarda Costeira utiliza navios mercantes com helicópteros orgânicos, uma vez que dispõe de meios insuficientes para o combate ao narcotráfico (2007: p. 13, 14).

No novo contexto estratégico, após o final da Guerra Fria, as operações de segurança marítima, as MSO, ganharam uma enorme relevância, consubstanciadas nos deveres de policiamento, tendo levado, a *Royal Navy* a modificar a sua política de *High-Low Mix*. No poder naval nacional já está subjacente este *Mix*, o que segundo Grove, facilita de sobremaneira a edificação de uma esquadra equilibrada. Daí a importância da flexibilidade dos navios de guerra modernos, com capacidade de atuar nas áreas do policiamento e, se tal for necessário, dentro de um quadro de coligações, projetar força contra terra (2007: p. 15-19). Daí que o CEDN preconize uma organização flexível e modular adequada aos modernos requisitos de empenhamento operacional, conjunto e combinado, das FFAA, privilegiando a interoperabilidade dos meios. Devem igualmente possuir uma capacidade de resposta rápida, na perspectiva de atuação em qualquer parte do TN e, justificando-se, além-fronteiras, bem

⁹⁷ A forma como a Marinha atua como polícia no mar, usando, segundo Grove, “[...] força mínima, ou não usando qualquer força, prendendo indivíduos que podem ou não ripostar, desenvolvendo operações anti-pirataria, de proteção das pescas, etc.” (2007: p. 13).

como capacidade de vigilância e de controlo do TN, e do espaço interterritorial, incluindo a fiscalização do espaço marítimo nacional (2003).

A criação de uma Guarda Costeira composta por alguns navios oceânicos e equipas de *boarding*, retirando, por sua vez, este tipo de missões à Marinha, corresponde, na opinião do Almirante Castanho Pais, a uma decisão que não trará eficiência à ação do Estado no mar, com impacto negativo para a segurança do pessoal:

“[...] corresponderia a uma substancial perda de rendimento dos meios navais, sem significativa diminuição de custos. Para além disto, contribuiria para reduzir drasticamente as excelentes oportunidades de treino das guarnições e de teste dos meios navais, que tais missões tão bem proporcionam, em tempo de paz, como actividade complementar importantíssima do treino específico e preparação de forças para cenários de natureza puramente militar” (2007).

Em suma, de acordo com Grove “Este é, pois, um momento para as Marinhas não desistirem do papel de policiamento. Mais, é um tempo para as Marinhas o abraçarem, mais ainda do que tradicionalmente o têm feito” (2007: p. 15-19).

O modelo implementado para a segurança no Mar Português

Por forma a assegurar a segurança no Mar Português, encontra-se implementado um modelo de exercício da autoridade do Estado no mar com dois séculos de existência, em que a Marinha tem um papel central, assegurando a atuação como Armada e como Guarda Costeira. Com base nesta estrutura, a Marinha desempenha missões de prevenção e combate às ameaças terroristas, à proliferação de ADM e ao crime organizado transnacional; de intervenção em situações de estados de exceção; de combate à poluição marítima; de proteção civil; de busca e salvamento marítimo; de vigilância dos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional; de fiscalização, de policiamento e de segurança da navegação, de pessoas e de bens; e de assinalamento marítimo costeiro. A maioria destas atribuições está cometida ao Comando Naval (CN) e aos órgãos e serviços que integram a Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM), que as asseguram, integralmente ou em colaboração com outros organismos, incluindo a PM (GERE, 2010: p. 89, 102).

A PM, que integra a estrutura operacional da AMN⁹⁸, é simultaneamente um órgão de polícia e de polícia criminal que exerce funções de segurança, desempenhando um papel central na imposição da Lei e no combate a quaisquer ilícitos em espaços dominiais públicos e marítimos sob soberania e jurisdição nacional. Não obstante, as unidades navais são

⁹⁸ De acordo com o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 226/2006, “A AMN, através dos órgãos regionais e locais da DGAM, exerce, no âmbito do presente decreto-lei, as competências que lhe estão cometidas no âmbito da segurança interna, designadamente as constantes da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, e em matéria de protecção, nos termos do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de Março” (MOPTC, 2006: p. 7878).

igualmente fundamentais na ação contra ilícitos criminais no mar, podendo, nos termos da lei, perante situações de flagrante delito, exercer algumas medidas que, em espaços jurisdicionais nacionais, devem ser sustentadas por decisões de órgãos de polícia e polícia criminal ou a coberto de mandatos judiciais.

Atendendo à importância e vastidão dos espaços marítimos nacionais, todos os departamentos públicos com competências específicas sobre os espaços dominiais públicos e marítimos têm o dever de colaborar e de coordenar, entre si, as ações de vigilância e fiscalização (EMA, 2011a). Com este objetivo, foi criado em 2007 o Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM), onde a Marinha é um “parceiro entre iguais” (figura 12), com o objetivo de regular, de forma integrada, a articulação entre as autoridades de polícia, no exercício dessa autoridade, e demais entidades competentes, designadamente órgãos e serviços da Marinha (Armada/AMN), FAP, Guarda Nacional Republicana (GNR), SEF, PJ, Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), Autoridade de Saúde Nacional (ASN), Instituto da Água (INAG) e Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM).

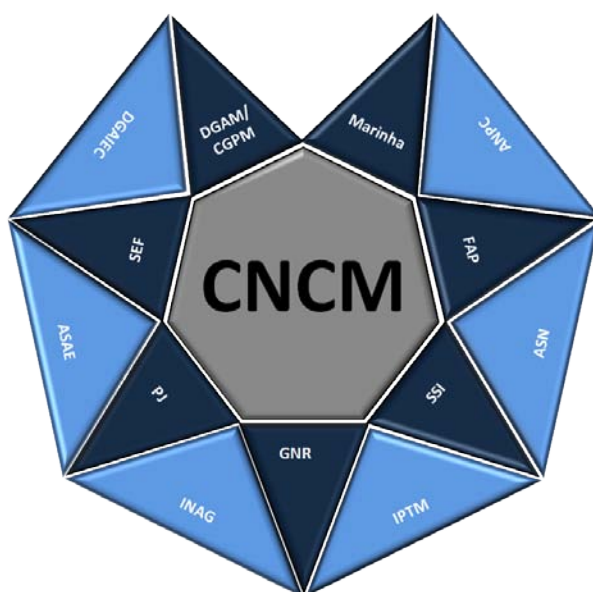


Figura 12 - Colaboração, Comando e Controlo
Fonte: EMA, 2011g.

Na perspectiva do Almirante Cajarabille, a Marinha de “Duplo Uso” não deve ser entendida como uma noção radical ou de exclusão, mas antes integradora, facilitando a atuação de forças de segurança e de outros departamentos do Estado, visando certos tipos de ilícitos da sua vocação, utilizando as suas próprias embarcações ou, em alternativa, as plataformas da Marinha “[...] prática esta que, não sendo nova, tem evidenciado resultados

operacionais positivos, em linha com a lógica de racionalização de recursos e de potenciação de actuações. A segurança, como valor mais alto, impõe um esforço de cooperação e de solidariedade institucional que a todos enobrece e que o País espera” (2007: p. 34).

Obviamente, em caso de declaração do estado de sítio, e conforme o disposto na Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, do Regime de Estado de Sítio e de Emergência, esta situação não escusa que seja “[...] estabelecida a subordinação das autoridades civis às autoridades militares ou a sua substituição por estas.[...] As forças de segurança, durante o estado de sítio ficarão colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, por intermédio dos respectivos comandantes-gerais” (1986: n.º 2 e n.º 3 do art.º 8.º).

4.3. O modelo do “Duplo Uso”

A recente LOMAR já consagra o paradigma operacional da Marinha de “Duplo Uso”, cujo desenvolvimento permite a sistematização teórica do conceito de emprego de meios, numa lógica de racionalização de recursos e acrescida eficácia de atuações expedicionárias e jurisdicionais, permitindo uma intervenção integrada e complementar que se estende desde a orla costeira, à ZEE, à PC e às áreas de SRR “[...] um dos seus maiores trunfos reside na circunstância ímpar da sua operacionalização poder partilhar de uma matriz comum de formação, doutrina, organização, liderança, treino, pessoal, infra-estruturas e serviços, o que para um país pequeno como Portugal, ao evitar a dispersão de recursos, constitui uma solução, no mínimo, avisada” (Neves, 2010).

A atual conjuntura económica encerra profundos desafios, para os quais devemos procurar soluções que nos permitam ser mais eficientes, com menos recursos. Ou seja, coloca-se a questão de como fazer mais, com menos recursos, porque estes vão sofrendo o inevitável desgaste, não se vislumbrando, face às atuais restrições orçamentais, forma de os substituir ou repor a sua operacionalidade.

Para além de evitar a duplicação de recursos, gerando mais eficiência, a aplicação deste paradigma permite dispor de um comando unificado, tendo em vista uma maior eficácia, pois o Chefe do Estado-Maior da Armada tem a dupla atribuição legal e funcional de Comandante da Marinha e Autoridade Marítima Nacional (Cajarabille, 2007: p. 33).

O esclarecimento da missão da Marinha junto dos decisores políticos, agências governamentais e departamentos com competências no mar, empresas privadas e público em geral é outro dos contributos do paradigma do “Duplo Uso” evidenciado pelo Almirante Silva

Ribeiro, na medida em que promove a atuação conjunta e cooperativa nas áreas marítimas sob soberania ou jurisdição (2010: p.34).

A concretização das tarefas da Marinha de “Duplo Uso” passa pela “projeção de força”⁹⁹, a “proteção do mar” e a “colaboração, comando e controlo”. A proteção do mar destina-se a afirmar as responsabilidades públicas nos espaços marítimos e tem em vista dar corpo ao carácter jurisdicional das operações, garantindo a segurança e o exercício da autoridade do Estado no mar, materializando, assim, o emprego dos meios da Marinha como Guarda Costeira (figura 13). É assegurada em estreita articulação com os demais intervenientes nos espaços marítimos, permitindo afirmar o direito interno e o direito internacional, bem como defender os interesses nacionais em todos os espaços marítimos e domínios conexos, respeitando o exercício de um *continuum* da ação do Estado no mar, apenas possível pela amplitude das suas responsabilidades e pelo seu sistema de forças, que integra meios ribeirinhos e oceânicos únicos no país (EMA, 2011g).

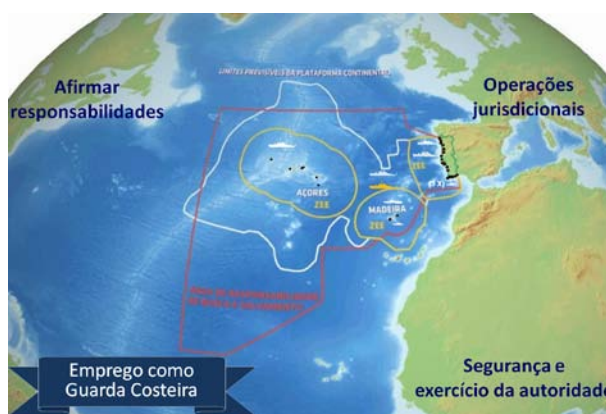


Figura 13 - A proteção do Mar Português
Fonte: EMA, 2011g.

Lacunas do sistema de forças naval

Não se pretende com este estudo efetuar um levantamento exaustivo das Lacunas do SFN para a atuação do Estado no Mar Português e a sua projeção no “Oceano Moreno”. Não obstante, consideramos que se justifica uma breve análise das limitações críticas que condicionam as linhas de ação da estratégia naval na proteção dos interesses nacionais no mar, em especial os vitais. Este objetivo resulta de uma necessidade acrescida face aos atuais

⁹⁹ A projeção de força materializa o emprego dos meios da Marinha como Armada, sendo o resultado de um conjunto de capacidades que se destinam a influenciar os acontecimentos no mar e a partir dele, dando corpo ao carácter expedicionário das operações, assegurando ao Estado uma ampla liberdade de ação política, essencial à afirmação e à defesa dos seus interesses, onde e quando necessário. Concretiza-se, por um lado, na defesa naval e no contributo para as operações nacionais conjuntas e, por outro, na satisfação dos compromissos nacionais no quadro das organizações e alianças que Portugal integra, nomeadamente a NATO, a ONU, a OSCE e a UE (EMA, 2011g).

constrangimentos orçamentais, inibidores de qualquer investimento tendente à modernização das capacidades do SFN (figura 14). Não podemos, de forma alguma, descurar esta questão, pois “É necessário haver Armadas no mar que guardem as nossas costas [...]”, que estejam prontas e em numero necessário, para enfrentar os novos desafios.



Figura 14 - Capacidades do SFN

Fonte: EMA, 2011b.

Neste sentido, e de maneira a corresponder aos desafios impostos pela EPC, torna-se necessária uma adequação das capacidades oceânicas de superfície, submarina e aérea, a esta nova vasta área marítima alargada. As comunicações via satélite (SATCOM), os equipamentos autónomos de exploração submarina (*Unmanned Underwater Vehicles* - UUV) e os de vigilância (*Unmanned Aerial Vehicles* - UAV) assumem, para o Comandante Ferreira da Silva, uma importância acrescida, no que concerne ao controlo desta área. Contudo, este autor alerta para as dificuldades no desenvolvimento das capacidades de forma autónoma. Os centros de excelência nacionais não dispõem dos recursos necessários para assumir este desiderato (apêndice B), pelo que, segundo este autor, deveria haver uma aposta na criação de sinergias, resultantes da participação em consórcios internacionais, com países que detêm essa tecnologia, nomeadamente com o Brasil e a Noruega (2012: p. 68, 85).

Novas circunstâncias determinam a necessidade de um novo balanço entre a capacidade de controlo do mar e a capacidade de projeção de poder, pois, segundo o Almirante Reis Rodrigues, modificou-se a correlação entre forças dimensionadas para o combate naval e os meios mais vocacionados para operações expedicionárias, que passaram a ter prioridade. Daqui resulta que as Marinhas devem dispor de um desenvolvido elemento de transporte sem, no entanto, prescindir do correspondente elemento de escolta (2006). O Almirante Cajarabille destaca, neste ponto, a questão do LPD, quando o considera de enorme utilidade, por exemplo, no “Oceano Moreno”. Da mesma forma, apenas um reabastecedor (*Auxiliary Oiler*

Replenishmen - AOR) de esquadra não é suficiente para cobrir os necessários períodos de indisponibilidade para manutenção, o que, no entender deste autor, obriga a “adquirir outro ou, em alternativa, ter um navio mercante preparado com antecedência para ser adaptado a reabastecedor, embora com limitações” (2009b: p. 18). Porém, a DPN não deixa margem para dúvidas quanto ao investimento a curto prazo, enquanto a atual conjuntura económica for favorável à redução do investimento, protelando, ainda mais, a imprescindível modernização dos meios navais (2011). Tal facto constitui mais um argumento a favor dos requisitos de modularidade e flexibilidade de utilização das plataformas, apostando na sua reconfiguração operacional em linha com o seu emprego mais provável, em detrimento de albergar toda a panóplia possível de sistemas de armas e sensores, para enfrentar qualquer eventualidade (Rodrigues, 2006). Na opinião do Comandante Sardinha Monteiro, os Navios de Patrulha Oceânica (NPO) constituem um bom exemplo deste requisito, graças aos módulos de combate à poluição e assinalamento marítimo que estão previstos para equipar o terceiro e quarto navios da classe. Para este autor, esta filosofia podia, inclusivamente, ser alargada a módulos de operações especiais, proteção de força, vigilância e guerra de minas (2010: p. 20).

Numa alocução recente, o ALM CEMA-AMN afirma que, embora a Marinha continue a garantir a vigilância e o exercício da autoridade do Estado no mar nas áreas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional, a idade avançada dos navios obsta a que essa garantia possa ser totalmente assegurada num futuro que se adivinha relativamente próximo. Por isso, o ALM CEMA-AMN sublinha a necessidade do investimento imediato em novos meios, especificamente nos seis NPO e nas oito Lanchas de Fiscalização Costeira (LFC). Sem este investimento, Portugal corre o risco de ficar sem meios navais de média e pequena tonelagem, indispensáveis às missões nas zonas oceânicas e, sobretudo, nas zonas marítimas costeiras do continente e da Madeira (Lopes, 2012: p. 7). Neste sentido, voltamos à questão da aquisição partilhada dos meios já abordada pelo Comandante Ferreira da Silva. Em relação a esta matéria, para António José Telo não se deve hesitar nesta opção, havendo que definir o que é crítico manter autónomo e o que pode ser desenvolvido com os parceiros estratégicos, acrescentando que a alternativa passa por não ter as capacidades necessárias para uma defesa moderna ou tê-las de uma forma partilhada. A aproximação à defesa, numa perspetiva partilhada, não se traduz numa efetiva perda de várias capacidades nacionais, conforme referido nalguns quadrantes. Com esta opção, no entendimento deste autor, Portugal irá ganhar (e não perder) capacidades de que hoje não dispõe, desde o momento que se assuma que elas só podem ser desenvolvidas numa base multilateral, embora estejam disponíveis para a defesa dos interesses nacionais. Tal não vai diminuir as capacidades ao dispor do país, pelo

simples motivo de que, sem isso, elas não existem. Por seu lado, esta opção não implica que não se preserve uma autonomia tão vasta quanto possível em termos das capacidades da defesa, pois as ameaças são imprevisíveis e a única certeza que podemos ter é que algumas se vão concretizar a curto prazo: “A aproximação necessária é assim dupla: procurar uma autonomia tão vasta quanto possível, mas ter consciência que o desenvolvimento de muitas das capacidades necessárias para uma defesa moderna tem de partir de uma aproximação partilhada, sem considerar que isso representa um atentado à soberania” (2004: p. 46, 47).

No que toca ao desenvolvimento do Conhecimento Situacional Marítimo¹⁰⁰, é extremamente importante a criação de redes que permitam a recolha, análise, visualização e disseminação da informação relativa aos elementos observáveis e relevantes do espaço de envolvimento marítimo. Para esse efeito, deve existir um comprometimento efetivo entre as nações, que facilite a disponibilização de informação por parte das respetivas agências e departamentos estatais, tanto civis como militares (Monteiro, 2009: p. 29).

Conforme salienta o Comandante Ferreira da Silva, a vigilância marítima¹⁰¹ constitui um enorme desafio, havendo que promover a cooperação e a interoperabilidade entre os sistemas dos Estados-membros. O sucesso conseguido com o *Long Range Identification and Tracking*¹⁰² (LRIT) constitui um bom exemplo de uma rede integrada de sistemas de localização dos navios que navegam em águas europeias, compreendendo a vigilância por satélite e os sistemas de localização e identificação de longo alcance (2012: p. 88). No caso português, o sistema de Monitorização Contínua das Atividades da Pesca (MONICAP) está em uso há alguns anos com bons resultados (GERE, 2009: p. 99). De âmbito mais restrito, o Sistema Integrado de Vigilância Comando e Controlo de Costa (SIVICC)¹⁰³, operado pela GNR, garante a cobertura da área compreendida entre a linha de costa e as 24 milhas. O *Vessel Traffic Services* (VTS)¹⁰⁴ costeiro ficou completamente operacional em janeiro de

¹⁰⁰ Conforme definição apresentada no primeiro capítulo, a MSA visa a superioridade de informação no ambiente marítimo e é uma condição indispensável para a condução de operações no mar e a partir do mar, apoiando o exercício do comando e controlo (Monteiro, 2009: p. 29).

¹⁰¹ Conceptualmente, a atividade de vigilância assenta em informação cooperativa que é recebida a partir da navegação na área e também pela informação não cooperativa, recolhida através dos sensores próprios, sejam radares costeiros, plataformas navais ou aéreas reportadas para terra. Este último caso é indispensável para a identificação de infrações porque, como princípio, não se deverá contar com a informação cooperativa de um infrator (GERE, 2004: p. 98).

¹⁰² O LRIT é apenas uma peça no contexto extremamente amplo do Conhecimento Situacional Marítimo (GERE, 2010: p. 70).

¹⁰³ O sistema SIVICC destina-se à deteção antecipada, tendo como objetivo prioritário a identificação da ameaça para posterior interceção das atividades ilícitas no litoral português (Silva, 2012: p. 89).

¹⁰⁴ O VTS é um sistema de monitorização do tráfego marítimo que, para acompanhar o movimento dos navios, faz uso de radares, circuitos fechados de televisão, equipamentos radiotelefónicos em VHF e *Automatic identification System* (AIS) - equipamento que permite transmitir e receber, via rádio, informação relevante sobre os navios equipados com o sistema (Silva, 2012: p. 89, 91).

2008, sendo operado a partir do Centro de Controlo de Tráfego Marítimo Costeiro, com o respetivo panorama disponibilizado no Centro de Operações Marítimas - COMAR (Silva, 2012: p. 89).

Em relação aos submarinos da classe *Tridente*, estes têm capacidade para vigiar, controlar e seguir infratores e oponentes de forma totalmente discreta sem perturbar os respetivos modos de atuação e comportamentos observados, bem como constituir prova e recolher informação única e com elevado valor estratégico para o Estado, ao longo das rotas de tráfego marítimo¹⁰⁵, pese embora o seu quantitativo não ser suficiente para assegurar, simultaneamente, a execução das tarefas operacionais nacionais e os compromissos internacionais, em virtude dos necessários períodos de indisponibilização para manutenção.

Após este breve enquadramento, importa agora avaliar o impacto de cada uma das Lacunas, ou insuficiências, identificadas nas capacidades do SFN para a atuação da Marinha em defesa dos interesses nacionais no Mar Português e no “Oceano Moreno”, em conformidade com as limitações e vulnerabilidades que temos vindo a apontar.

Como metodologia, vamos atribuir a cada Lacuna uma ponderação (P), que traduz a sua importância relativa ou relevância estratégica para o SFN, cuja soma total deve ser 1.0, independentemente do seu número (a participação de cada um dos meios navais nas atividades de segurança marítima está ilustrado na tabela 23, no anexo C). Neste sentido, o contributo de cada Lacuna para a eficácia da resposta da Marinha na proteção do Mar Português, resulta da atribuição de uma classificação (C) graduada em três níveis: 3.0 (Contributo elevado); 2.0 (Contributo médio); 1.0 (Contributo reduzido).

No final deste processo, a multiplicação de P por C de cada Lacuna, traduz o seu peso, ou o seu impacto, no SFN para a proteção dos interesses nacionais no mar. Em relação ao “Oceano Moreno”, a multiplicação de P por C de cada Lacuna traduz o seu peso na projeção do poder naval, com o intuito de assegurar a proteção cooperativa dessa vasta área marítima africana.

¹⁰⁵ Conforme informação disponível na página oficial da Marinha na internet.

Capacidades do SFN no Mar Português (figura 14)	Lacunas do SFN no Mar Português	Relevância da Lacuna para o SFN (P)	Contributo da Lacuna para a resposta da Marinha (C)	Impacto das Lacunas no Mar Português
Comando e Controlo	MSA	0.1	3.0	0.3 (Moderado)
	SATCOM	0.05	2.0	0.1
Submarina	AUV	0.05	2.0	0.1
	1xSSG	0.01	2.0	0.02
	UUV	0.04	1.0	0.04
Oceânica de Superfície	6xNPO	0.1	3.0	0.3 (Moderado)
	AUV	0.1	3.0	0.3 (Moderado)
	6xNPO	0.3	3.0	0.9 (Elevado)
Fiscalização	8xLFC	0.2	3.0	0.6 (Elevado)
	NIL	-	-	-
Guerra de Minas	1xABU (Navio balizador)	0.05	1.0	0.05

Tabela 13 - Impacto das Lacunas do SFN na segurança do Mar Português

De seguida, aplicamos a mesma metodologia para avaliar o impacto das Lacunas do SFN na atuação da Marinha em defesa dos interesses nacionais no “Oceano Moreno”:

Capacidades do SFN no “Oceano Moreno”	Lacunas do SFN no “Oceano Moreno”	Relevância da Lacuna para o SFN (P)	Contributo da Lacuna para a resposta da Marinha (C)	Impacto das Lacunas no “Oceano Moreno”
Projeção de Força	1xLPD	0.5	3.0	1.5 (Elevado)
	1xAOR	0.2	3.0	0.6 (Elevado)
Oceânica de Superfície	6xNPO	0.2	2.0	0.4 (Moderado)
	AUV	0.1	1.0	0.2

Tabela 14 - Impacto das Lacunas no “Oceano Moreno”

C	P		
	<0.2	0.2-0.3	0.3-1.0
1.0	Reduzido	Reduzido	Moderado
2.0	Reduzido	Moderado	Elevado
3.0	Moderado	Elevado	Elevado

Tabela 15 - Avaliação do impacto das Lacunas do SFN

Em cada momento, o ‘ponto de situação naval’ (PSN) pode ser obtido em função do somatório, quer das Lacunas para a concretização da proteção marítima no Mar Português, quer das Lacunas para a projeção do poder naval no “Oceano Moreno”, orientando, deste modo, o nível decisório para a afetação prioritária do investimento a realizar na modernização das capacidades do SFN. Na fórmula do PSN, m representa o número total de Lacunas do SFN no Mar Português e no “Oceano Moreno”, e

t_1, t_2, t_3 representam as variáveis que serão valorizadas pelo estrategista em conformidade com o prazo previsto para a obtenção do financiamento necessário de modo a colmatar a Lacuna do SFN. No nosso caso, vamos considerar a título de exemplo, as seguintes ponderações para estas variáveis: $t_1 = 1$, Curto Prazo (CP); $t_2 = 2$, Médio Prazo (MP); $t_3 = 3$, Longo Prazo (LP).

$$PSN_{CP} = \sum_{n=1}^m (P \times C)_n \times t_1$$

$$PSN_{MP} = \sum_{n=1}^m (P \times C)_n \times t_2$$

$$PSN_{LP} = \sum_{n=1}^m (P \times C)_n \times t_3$$

Quanto mais elevado for cada um destes indicadores, maior será o impacto das Lacunas do SFN para a proteção dos interesses nacionais no “Mar Português” e no “Oceano Moreno”, em cada um dos prazos.

4.4. O produto da ação do Estado no Mar Português e no “Oceano Moreno”

A Segurança marítima requer a existência de um consistente quadro legal, incluindo, entre outros, o código ISPS para a atividade portuária e os protocolos de 2005 para a repressão de atos ilícitos (*Suppression of Unlawful Acts - SUA*) (CHENS, 2008: p. 2). Acresce a este facto, a problemática do espaço comum de património da Humanidade, os chamados *global commons*, cuja exploração dos recursos assenta no pressuposto do benefício do Homem. Porém, tal como referido pelo Almirante Cajarabille durante o seminário *O Mar e o Interesse Nacional*, realizado no IDN em novembro do ano passado a inexistência de jurisdição ou controlo absoluto do Alto Mar levanta diversas questões, passando por quem explorará as suas capacidades e por quem tem recursos para o fazer. Alexandra von Bohm-Amolly salientou, no decurso da sua intervenção neste seminário, que isto poderá trazer alterações no quadro jurídico e, talvez, signifique um retrocesso histórico no que diz respeito à forma como o Estados veem o mar, pressupondo um possível regresso a um *mare liberum*, em que os espaços poderão facilmente ser presas de potências com maiores capacidades económicas e tecnológicas, que os irão explorar em seu benefício e não para o bem comum (IDN, 2011).

A adoção da CNUDM, também conhecida como a Convenção de *Montego Bay* ou *Lei do Mar*, surgiu neste contexto, marcando o início de uma fase radicalmente diferente do Direito

do Mar, não só pelos conceitos aprovados, mas, sobretudo, pelas regras introduzidas na utilização e apropriação dos espaços marítimos sob uma perspectiva de diálogo e cooperação internacional. Para além de contribuir para a regulamentação das áreas marítimas, impõe deveres aos Estados que as reivindicam, como, por exemplo, o assegurar da conservação e gestão do meio marinho, quer no que respeita às ZEE e à coluna de água suprajacente, onde os direitos dos Estados são de mera jurisdição, quer em relação ao solo e subsolo das PC, onde os direitos dos Estados são exclusivamente soberanos (Neves, 2010).

Tendo ainda por base a CNUDM, o direito internacional marítimo estabelece que, para além das águas interiores, as leis nacionais são aplicadas no MT, estendendo-se a jurisdição económica até às 200 milhas náuticas. Fora dos espaços marítimos sob jurisdição nacional, ou seja, para além dos limites da ZEE, a Marinha tem legitimidade para agir, em termos de direito internacional, nas seguintes matérias: combate à pirataria e ao tráfico de escravos; combate à imigração ilegal, conforme estabelecido no Protocolo Adicional à Convenção das NU contra a criminalidade organizada transnacional e contra o tráfico ilícito de migrantes por via terrestre, marítima e aérea; e combate ao narcotráfico, nos termos permitidos pela Convenção das Nações Unidas (EMA, 2011a).

A intervenção da Marinha em operações de combate à imigração ilegal deve tomar em consideração diversos aspetos legais que importa considerar, em especial, em áreas dos Estados que não fazem parte da UE. Nestas circunstâncias, quando uma operação decorre na zona de soberania ou de jurisdição de um Estado terceiro, que não seja membro da UE, a atuação das forças navais rege-se pela legislação nacional desse Estado, pelas orientações estabelecidas no plano operacional e pelas normas pertinentes do direito marítimo internacional. Para além disso, terá de existir também um acordo complementar no sentido de se clarificar os modos de atuação dos meios navais estrangeiros na zona de soberania desse Estado terceiro (Matos, 2007: 74).

Com este enquadramento, e em consequência da estrutura de apoio permanente à ação do estado no mar, a Marinha efetua cerca de 10 000 vistorias anuais nas águas sob soberania ou jurisdição nacional. Participa, ainda, em cooperação com a Direção-Geral das Pescas e Aquicultura, na fiscalização da atividade piscatória em águas internacionais, nomeadamente nas abrangidas pelas convenções *Northwest Atlantic Fisheries Organization* (NAFO) e *North East Atlantic Fisheries Commission*¹⁰⁶ (NEAFC) (GERE, 2010: p. 104).

¹⁰⁶ Esta atuação da Marinha destina-se a dar cumprimento ao compromisso nacional assumido junto da Agência Comunitária de Controlo das Pescas com objetivo de disciplinar a atividade piscatória nessas áreas (GERE, 2010: p. 104).

Todos os anos ocorrem várias ações de combate ao narcotráfico, com a participação da Marinha, incluindo agentes da PM, que resultam na apreensão de várias toneladas de estupefacientes, sobretudo haxixe e cocaína. O combate à imigração ilegal é feito em cooperação com o SEF, que representa Portugal junto da agência FRONTEX, da UE (GERE, 2010: p. 105, 106). No quadro multilateral, a Marinha integra iniciativas da ONU, da OSCE, da NATO, da UE, da CPLP, da Iniciativa 5+5 e da EUROMARFOR. Desenvolve, igualmente, iniciativas de âmbito institucional, participando em diversos *fora*, como o CHEN, o *Channel Command* (CHANCOM) e o *North Atlantic Coast Guard Forum* (NACGF), o qual assumimos a presidência em outubro deste ano (GERE, 2010: p. 100). O anexo C apresenta um resumo da atividade de vigilância, fiscalização e policiamento, realizada no Mar Português em 2010.

A Marinha tem igualmente participado com corvetas nas operações HERA nas águas sob jurisdição de Cabo Verde, contando com elementos do SEF, da PM e da Guarda Costeira de Cabo Verde (Matos, 2007: 74). Ainda neste arquipélago, foram prestadas assessorias temporárias pela Marinha, com apoio do Comando Naval, na instalação do Sistema de Apoio à Decisão na Atividade de Patrulha – Versão Cooperação (SADAP-C) – e respetiva formação de operadores deste sistema. Durante o ano de 2012, e pela primeira vez, a Marinha projetou onze militares do Departamento de Treino e Avaliação do Centro Integrado de Treino e Avaliação Naval (CITAN/DTA) para este território, tendo apoiado o treino da guarnição do novo patrulha *Guardião* (Teles, 2012: p. 13). No que respeita às restantes atividades realizadas no âmbito da CTM em 2010, estas encontram-se desenvolvidas no anexo B.

5. Opções colocadas à estratégia naval nacional

“O futuro – o nosso futuro – está sempre além horizonte e a incerteza que encerra nunca nos demoveu de o demandarmos, cientes das condicionantes, mas confiantes no saber, na motivação, na tenacidade e na imaginação criativa, que são marcas de carácter que nos unem e identificam!”

Almirante Fernando de Melo Gomes, in Discurso no “Dia da Marinha”, em 2007

Conforme verificámos ao longo dos quatro capítulos anteriores, existe um conjunto de desafios e oportunidades reveladas no novo quadro de segurança estratégico do Mar Português e do “Oceano Moreno”, importando, neste momento, definir quais as opções prioritárias a prosseguir pela estratégia naval.

Neste contexto, pretendemos uma Marinha como produtor de segurança, quer no Mar Português quer no “Oceano Moreno”, o que na linguagem empresarial pode ser traduzido por uma Marinha posicionada num ‘nicho do mercado de segurança no mar’¹⁰⁷, onde possua vantagens comparativas em relação aos opositores (atores contrários) na proteção dos interesses nacionais.

5.1. O reconhecimento das oportunidades além dos obstáculos

A formulação da estratégia implica um planeamento de longo prazo que deve começar com um estudo da envolvente externa e da situação ambiental da instituição, tendo por base o modelo de análise SWOT¹⁰⁸ de *Hunger & Wheelen*. Conforme explicitado na DPN, a utilização deste método permite identificar a melhor forma de explorar as características endógenas da organização para a posicionar, de forma vantajosa, no ambiente em que opera (2011) e, deste modo, encontrar o seu ‘nicho’ de segurança.

Uma oportunidade não terá significado de *per se* no caso da Marinha não possuir os recursos e os meios para a rentabilizar. Logo, as melhores opções estratégicas (OE) são as que maximizam a relação entre as oportunidades identificadas face às potencialidades (*Strenghts*) disponíveis, deduzido o impacto negativo das vulnerabilidades (*Weaknesses*) da instituição para o desempenho das tarefas no âmbito da segurança marítima, ou seja $OE = O / (S - W)$. Esta relação reflete, precisamente, o dilema do decisor, ou estrategista, em apostar nas

¹⁰⁷ Na linguagem empresarial, ‘nicho’ significa as opções que satisfazem os objetivos estratégicos da empresa, ou seja, adequadas aos fatores estratégicos e satisfazendo plenamente os clientes, possuindo, neste caso, vantagens comparativas relativamente às restantes empresas operando no mercado para um determinado período de tempo (Hunger, 2010: p. 227).

¹⁰⁸ Sigla de *Strenghts*(S), *Weaknesses*(W), *Opportunities*(O) e *Threats*(T).

potencialidades, intrínsecas à organização que potenciam, ou tornar competitivas as vulnerabilidades que a enfraquecem, face à dinâmica externa. Daí a importância da ponderação dos fatores estratégicos em conformidade com a sua relevância para a organização, por forma a facilitar a sua priorização (Hunger, 2010: p. 224).

Tendo em conta a metodologia proposta por *Hunger & Wheelen*, atribuímos a cada fator estratégico identificado no ambiente interno – potencialidades e vulnerabilidades – uma ponderação (P) que traduz precisamente a sua importância relativa, ou relevância estratégica para a Marinha, cuja soma, por sua vez, será 1.0 em cada grupo de fatores considerados, independentemente do seu número. Em seguida, avaliamos o contributo de cada um destes fatores estratégicos para a resposta da Marinha em prol da segurança marítima. Isto significa que a cada potencialidade e vulnerabilidade é atribuída uma classificação (C) graduada em cinco níveis: 5.0 (Contributo muito elevado); 4.0 (Contributo elevado); 3.0 (Contributo médio); 2.0 (Contributo reduzido); 1.0 (Contributo muito reduzido). No final deste processo, a multiplicação de P por C de cada fator, traduz o seu peso na esfera interna da Marinha, cuja soma permite avaliar a forma como a organização lida com aqueles fatores neste ambiente (um valor médio, neste caso, é de 2.5).

Para a análise da envolvente externa a metodologia utilizada é idêntica. Contudo, o processo passa pela avaliação do impacto dos fatores identificados no ambiente externo à estrutura da Marinha para o exercício de autoridade do Estado e imposição da Lei no mar e, em particular, os do ambiente internacional, para o cumprimento da sua missão nas tarefas relativas à segurança no Mar Português e no “Oceano Moreno”. Assim, atribuímos a cada um dos fatores identificados como ameaças e oportunidades uma ponderação que traduz, neste caso, a sua relevância face à posição estratégica da Marinha no novo quadro de segurança marítima euro-atlântico. Em seguida, avaliamos o seu impacto para a eficácia da resposta da Marinha na proteção do mar perante cada um destes fatores estratégicos, também segundo a mesma graduação utilizada para o ambiente interno. A multiplicação de P por C de cada um destes fatores traduz, desta forma, o grau de influência e de impacto na posição estratégica da Marinha no novo quadro de segurança, cuja soma, por seu turno, permite avaliar a forma como a organização está a responder neste ambiente. Este processo é também designado de PESTEL, tendo em conta que comporta a análise do contexto Político, Económico, Sociocultural, Tecnológico, Ecológico e Legal, já efetuada nos capítulos anteriores.

Identificado cada um dos fatores que determinam o sucesso da Marinha na proteção do mar, verificamos que nem todos contribuem da mesma forma para o cumprimento da sua missão. Desta análise, resulta que apenas os fatores com um peso mais elevado, não mais de

dez, devem ser extraídos para a matriz *Strategic Factor Analysis Summary* (SFAS), desta feita com um valor P eventualmente diferente, dependente do número de fatores selecionados para esta nova matriz (Hunger, 2010: p. 224-238).

Análise dos fatores externos no Mar Português

Partindo para a nossa análise e atendendo à metodologia exposta, identificamos em primeiro lugar os fatores externos na tabela *External Factor Analysis Summary* (EFAS).

Na defesa dos interesses nacionais, a posição periférica de Portugal no contexto europeu, quando conjugada com a sua centralidade no espaço euro-atlântico, confere ao TN um importante papel na articulação transatlântica entre os continentes europeu, americano e africano, que deve ser potenciado no quadro do relacionamento internacional (LBDN, p. 12, 13). Não obstante, a grande dependência externa de recursos energéticos vai continuar a condicionar nos próximos tempos a tomada de opções em termos de política de defesa nacional. Daí que seja essencial evitar que a atual crise económica não degenere numa crise de segurança, rentabilizando a maritimidade como um legado que a vontade política nacional não pode rejeitar, quer seja em avançar para o mar com políticas nacionais, quer seja esperar que o mar venha trazer exigências à nação (Moreira, 2009).

Devemos ter presente que a UE passou a deter a jurisdição sobre a gestão dos recursos marinhos (na coluna de água) dos seus membros e, adicionalmente temos vindo a assistir ao aumento significativo das incursões no Mar Português por potências com mais capacidade tecnológica para a exploração dos recursos nacionais, situação bastante preocupante no entender do Almirante Lopo Cajarabille. De igual forma, as solicitações para navios estrangeiros efetuarem cruzeiros científicos na ZEE portuguesa aumentaram exponencialmente. Entretanto, proliferam entidades muito diversas a contribuir direta e indiretamente para a segurança no mar, o que indicia um problema de coordenação ao nível nacional. Todavia, este problema também se manifesta a nível europeu, em consequência da falta de uma estratégia de segurança marítima, o que implica que as atividades desenvolvidas são, sobretudo, o resultado de uma tentativa *ad hoc* para combinar os esforços das entidades civis e militares, com o objetivo de garantir a legalidade do uso dos espaços marítimos, situação que se encontra destacada pela análise do CHENS. Daí a importância da aprovação da futura EA, prevista para 2013, que deve identificar em concreto as ameaças prioritárias que a Europa terá que enfrentar no futuro, devendo, para este efeito, estabelecer como princípio orientador a utilização de modelos que permitam a sua priorização, assim como o emprego de metodologias de avaliação periódica do panorama estratégico, à semelhança do ‘ponto de

situação naval’, facilitando, desta forma, a tarefa de seleção dos investimentos prioritários a realizar na aquisição de novos meios. É provável que esta estratégia contemple a criação da futura Guarda Costeira europeia que, segundo a CE, pode contribuir para a difusão de melhores práticas e possibilitar a existência de treinos e equipamentos conjuntos. Não obstante este otimismo europeu, devemos ter presente que a Europa, ao invés de ser um espaço de amigos, é, antes de mais, um espaço de competição e de negociação permanente. Por conseguinte, é fundamental que estejamos bem preparados para responder às polémicas questões promovidas pela EA, designadamente as soberanas, por forma a afirmar as responsabilidades nacionais no Mar Português e assegurar a liberdade da ação política no seio da CPLP para o “Oceano Moreno”.

O aumento da população mundial e o crescimento do consumo de bens de toda a ordem contribuem para aumentar a competição em torno dos recursos, sendo previsível que uma parte destes virá do solo e subsolo marinhos. Porém, quando falamos de recursos nacionais, uma vez mais, temos que tomar em consideração a grande dependência externa de recursos energéticos, cujas importações têm vindo a aumentar, designadamente, o petróleo de Angola, além da dependência crónica que mantemos de outros exportadores, tais como da Nigéria e da Guiné Equatorial. Neste contexto, a EPC encerra uma grande oportunidade, constituindo, por um lado, um elemento catalisador para a promoção da desejada Economia do Mar e para a afirmação internacional do país, enformando, provavelmente, o desígnio mais significativo desde a entrada na Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986. A este respeito, relembremos as projeções do Secretário de Estado do Mar. Aquele governante estima que uma pequena área de 1600 quilómetros quadrados rica em crostas de ferro-manganésio possa representar um rendimento de 300 milhões de euros/ano. Outro fator importante será, tal como afirma o Almirante Cajarabille, passar a haver continuidade entre todas as parcelas do território nacional, através de solo soberano. Porém, a EPC vai criar novas exigências à segurança deste vasto espaço alargado, tendo em vista a proteção e exploração sustentável dos seus vastos recursos, constituindo um desafio assegurar a conectividade desta extensa área do Atlântico, o que implica encontrar novas soluções, dentro de princípios de racionalidade, otimização e eficiência, que permitam ultrapassar os constrangimentos impostos pela atual crise económica e financeira.

Em resultado do que tem vindo a ser exposto, é essencial que a ENM seja atualizada e harmonizada com a futura EA, aspeto destacado pelo Comandante Fonseca Ribeiro para o desejável crescimento sustentável e em segurança, durante o seminário *O Mar e o Interesse Nacional*, realizado no IDN, em março deste ano. Na intervenção efetuada naquele evento, o

Almirante Pires Neves referiu que o processo de revisão da ENM, constitui uma oportunidade para que se estabeleça o desejado suporte tendente à criação de uma política marítima integrada, com uma visão holística do vasto espaço marítimo nacional. Na sequência da sua intervenção, o Almirante Cajarabille frisou a importância da segurança para o desenvolvimento económico, sem o qual, nas palavras de Adriano Moreira, “não pode haver produto”. Com efeito, é necessário promover a segurança no Mar Português se pretendermos efetivamente desenvolver uma verdadeira Economia do Mar. A este respeito, Tiago Pitta e Cunha cita o Presidente da República, Aníbal Cavaco Silva, quando apela para o fomento desta economia como uma oportunidade para o incremento da segurança dos espaços marítimos nacionais, uma vez que permitirá melhorar a forma como os ocupamos e os vigiamos. Como constatamos, segurança e desenvolvimento são dois aspetos que não podem ser ponderados isoladamente.

Em relação ao investimento na modernização do SFN, a atual conjuntura económica e a ainda limitada dimensão da BTID favorecem a procura de novas capacidades militares que possam ser objeto de parcerias, nomeadamente no âmbito do P&S, oportunidade reconhecida pelo anterior CEMGFA, não obstante a manutenção das especificidades nacionais. Ainda a este respeito, Tiago Pitta e Cunha relembra que, no seguimento do plano de operacionalização da EA, os fundos financeiros europeus estarão muito mais abertos para o período de 2014 - 2020 do que atualmente, para os quais devemos concorrer com os argumentos no âmbito da liderança nacional e política económica para o mar.

Conforme é reconhecido no novo CEMA, com a intensificação do fenómeno da globalização foi reduzida a eficácia de algumas das barreiras à profusão das ameaças diretas ao uso do mar, criando-se o ambiente propício para o desenrolar das atividades pelos grupos criminosos, que exploram as vulnerabilidades decorrentes da fragmentação dos regimes legais aplicáveis no mar. Com efeito, constituem uma das razões para o papel reforçado da segurança marítima em prol da segurança coletiva que deve ser refletido no novo CESDN. Neste sentido, o POEM é um referencial bastante útil na caracterização setorial dos usos do mar, acautelando a competição entre os diversos agentes, facilitando a priorização desses usos e, consequentemente, dos setores com maior necessidade de atribuição de meios navais.

Porém, devemos ter presente que a tradicional divisão entre segurança interna e externa condiciona a atribuição de meios e recursos face a uma ameaça indivisível e assimétrica, sendo que, em muitos dos casos, não será possível reconhecer, com clareza, se a natureza da ameaça é exclusivamente interna ou externa e, por consequência, a entidade a quem compete enfrentar essa ameaça, em primeira instância.

A tabela 16 congrega a síntese dos fatores estratégicos identificados no decurso desta análise.

Fatores externos	P	C	P x C
Oportunidades			
O1 - Conceito estratégico de segurança e defesa nacional	0.15	5.0	0.75
O2 - Extensão da Plataforma Continental	0.05	4.0	0.2
O3 - Mais-valia estratégica do “Oceano Moreno”	0.1	5.0	0.5
O4 - Resoluções das NU sobre o Golfo da Guiné	0.1	1.0	0.1
O5 - Estratégia Marítima da União Europeia	0.1	3.0	0.3
O6 - <i>Pooling and Sharing</i>	0.1	3.0	0.3
O7 - Fiscalização das ZEE pelos países do “Oceano Moreno”	0.075	1.0	0.075
O8 - Economia do Mar	0.05	5.0	0.25
O9 - Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo	0.1	5.0	0.5
O10 - CAE	0.075	2.0	0.15
TOTAL			3.125
Ameaças			
T1 - Jurisdição dos recursos marinhos nacionais pela UE	0.01	1.0	0.01
T2 - Incursões no Mar Português	0.1	5.0	0.5
T3 - Competição em torno dos recursos naturais	0.03	2.0	0.06
T4 - Pirataria no “Oceano Moreno”	0.1	4.0	0.4
T5 - Conjuntura económica desfavorável	0.1	5.0	0.5
T6 - Extensão da Plataforma Continental	0.1	5.0	0.5
T7 - Aumento global do tráfego marítimo nas SLOC	0.05	1.0	0.05
T8 - Elasticidade do conceito de segurança	0.1	5.0	0.5
T9 - Fragmentação dos regimes legais aplicáveis no Mar	0.05	3.0	0.15
T10 - Crime organizado transnacional	0.05	2.0	0.1
T11 - Exploração ilegal dos recursos	0.05	2.0	0.1
T12 - Identificação das ameaças pela ENM	0.1	2.0	0.2
T13 - Escassez de recursos naturais	0.01	1.0	0.01
T14 - CEDEAO	0.01	1.0	0.01
T15 - A afirmação da CPLP no domínio da segurança e defesa	0.05	4.0	0.2
T16 - BTID	0.05	4.0	0.2
TOTAL			2.98

Tabela 16 – Análise dos fatores externos (EFAS)

Análise dos fatores internos no Mar Português

Em segundo lugar, atualizamos os fatores internos na tabela 17, *Internal Factor Analysis Summary* (IFAS).

O modelo do “Duplo Uso” surge como uma necessidade de reforçar a “consciência marítima”, promovendo a ligação da população portuguesa ao mar, assegurando a sua segurança através de um modelo de exercício da autoridade do Estado com dois séculos de existência, em que a Marinha garante a atuação como Armada e como Guarda Costeira. Tal como sobressai da análise do Almirante Silva Ribeiro, é na vincada expressão cultural do mar, como elemento fulcral da vida coletiva nacional, que se concebem e se põem em prática os grandes projetos do país.

Por seu turno, o exercício do *continuum* da autoridade do Estado no mar, obriga a que Portugal possua capacidades efetivas e credíveis para exercer o necessário controlo e fiscalização de toda a área abrangida. Recordemos, para este efeito, o exemplo apontado relativamente ao caso em que o Estado português foi condenado pelo Tribunal Administrativo de Ponta Delgada, em setembro de 2009, pela “omissão do dever de fiscalização” da ZEE açoriana. Para esta necessidade, concorrem ainda as incursões de potências estrangeiras no Mar Português, a exigir uma maior capacidade de controlar o mar nacional, bem como a integração entre a política marítima e a estratégia naval, nomeadamente na priorização estratégica das nossas atividades de vigilância costeira, tarefa para a qual o POEM também constitui uma ferramenta essencial na identificação das áreas mais sensíveis.

Por estes motivos, caso o país não tenha capacidades para exercer um controlo eficaz dos espaços marítimos sob sua jurisdição, garantindo os apropriados níveis de segurança, poderá ver a sua soberania limitada por intervenções de outros Estados. Logo, é essencial assegurar a monitorização e o controlo da evolução do grau das ameaças, especialmente em relação às que podem dificultar ou interromper o tráfego marítimo, numa vasta área, que pode vir a ser alargada a partir de 2014. Daqui resulta, a necessidade de edificar um conjunto de meios que permitam a compilação, de forma contínua, do panorama relativo ao ambiente marítimo, a sua partilha e disseminação pelas entidades com responsabilidades na ação no mar, contando, para tal, com a colaboração ativa e permanente dos países, organizações e outros órgãos e serviços do Estado, com diferentes tutelas governamentais.

Em relação à falta de meios navais, vamos ter que considerar opções alternativas para a modernização das capacidades do SFN. Convém ter presente que a atual crise económica terá efeitos a médio prazo, colocando-se a questão de possuir capacidades partilhadas ou, simplesmente, não ter essas capacidades. A realidade é que já estamos dependentes da capacidade expedicionária aliada, em virtude da falta de um LPD. A construção conjunta dos meios favorece ganhos de economia de escala, aquisição de conhecimento na produção de meios e edificação das respetivas capacidades que possam eventualmente ser partilhadas. Para António José Telo, não devemos hesitar nesta opção, havendo que definir o que é crítico manter autónomo e o que pode ser desenvolvido com os parceiros estratégicos.

Fatores internos	P	C	P x C
Potencialidades			
S1 - Modelo do “Duplo Uso”	0.5	5.0	2.5
S2 - O mar como elemento fulcral da vida coletiva nacional	0.05	3.0	0.15
S3 - Participação dos meios navais em missões internacionais	0.05	5.0	0.25
S4 - CTM	0.25	3.0	0.75
S5 – Treino e aprontamento de meios navais	0.15	5.0	0.75
TOTAL			4.4
Vulnerabilidades			
W1 - Controlo do mar	0.05	5.0	0.25
W2 - Conhecimento Situacional Marítimo	0.15	5.0	0.75
W3 - Profusão e a articulação de entidades no mar	0.1	4.0	0.4
W4 - Lacunas na capacidade de fiscalização	0.15	5.0	0.75
W5 - Lacunas na capacidade de projeção de força	0.1	3.0	0.3
W6 - Articulação da estratégia naval com o POEM	0.1	5.0	0.5
W7 – Indefinição na projeção do poder naval como Guarda Costeira	0.05	3.0	0.15
W8 - Investimento na modernização do SFN	0.2	5.0	1.0
W9 - Indefinição dos requisitos para capacidades autónomas e partilhadas	0.1	5.0	0.5
TOTAL			4.6

Tabela 17 - Análise dos fatores externos (IFAS)

O “Duplo Uso” e o “Oceano Moreno”

Em 2010, o então MNE, Luís Amado, defendeu em Luanda o fortalecimento do papel de Portugal no desenvolvimento económico da África Austral e Central, destacando o atual momento de clivagem em que precisam de ser repensadas as relações Portugal-África, que carecem de uma política específica nos últimos 50 anos (*Apud* Reis, 2010: p. 12). Para o Almirante Rebelo Duarte não existem dúvidas quanto a este desígnio nacional, “Não importa ser pequeno, há que ver grande. Assumamos a nossa vocação atlântica, numa estratégia articulada em três raios geográficos: Europa / África / Brasil, lembrando que se fala português nos cinco continentes e quatro oceanos.” (2009: p. 20).

A Marinha desenvolve um conjunto de tarefas com os PALOP no quadro das suas relações bilaterais, através da CTM, no âmbito da atividade de proteção dos interesses nacionais e da diplomacia naval, possuindo, para tal, um currículo excecional, nas palavras do anterior MDN, Nuno Severiano Teixeira. Para esta atuação, a Marinha dispõe de um modelo secular, cuja flexibilidade na utilização e modularidade dos meios assegura, precisamente, um melhor balanceamento entre as missões de defesa militar e de apoio à política externa do Estado, de aplicação essencialmente expedicionária, e as missões de segurança e da autoridade do Estado no mar, de aplicação tipicamente jurisdicional, gerador de sinergias e de economias de escala e de esforço. Este princípio do “Duplo Uso” já se encontra, inclusive, integrado no CESDN de Cabo Verde (Lima, 2010: p. 13). A concretização das tarefas da

Marinha de “Duplo Uso” na sua atuação não militar inclui a chamada “proteção de força”, que se destina, a afirmar as responsabilidades públicas nos espaços marítimos e tem em vista dar corpo ao caráter jurisdicional das operações, garantindo a segurança e o exercício da autoridade do Estado no mar, materializando o emprego dos meios da Marinha como Guarda Costeira. Esta definição pressupõe, contudo, que a proteção do mar apenas tem lugar nas áreas jurisdicionais, levantando-se a questão de como é assumida a atuação da Marinha numa missão de investigação científica nas áreas do “Oceano Moreno”. Por sua vez, a doutrina naval não faz qualquer menção à projeção de forças como Guarda Costeira.

Assim, uma missão de investigação científica, ou de vigilância e fiscalização conjunta em cooperação com um PALOP, à luz da estratégia naval nacional, terá que ser doutrinariamente (e legalmente) enquadrada na atuação da Marinha como Armada, o que pode ferir algumas sensibilidades regionais, em especial, das *ex*-colónias europeias. Trata-se, por isso, de uma questão que deve ser debatida no seio da revisão do CESDN. Esta situação é premente e atual, na sequência do recrudescimento do tráfico de estupefacientes e da pirataria na área do “Oceano Moreno” podendo, esta última, afetar a regularidade do tráfego marítimo, do qual depende, em parte, a segurança energética nacional.

A mais-valia estratégica deste espaço é patente na nossa dependência da segurança das SLOC regionais para a importação dos recursos energéticos, bem como da localização de Cabo Verde, como ponto focal, que pode permitir, ou impedir, a ligação do Atlântico Norte ao Sul. Este arquipélago é, aliás, considerado um Estado africano exemplar, tendo constituído a escolha americana para a implementação do seu programa MCA e para uma parceria com o USAFRICOM nas áreas da formação e doutrina da sua Guarda Costeira. A localização geoestratégica de São Tomé e Príncipe leva alguns autores a aventarem a constituição de uma futura base americana neste território, à semelhança de Diego Garcia. Porém, estes países evidenciam vulnerabilidades estruturais na fiscalização das respetivas ZEE e do seu poder naval, apresentando também grandes vulnerabilidades nas ligações entre ilhas, aspeto crucial em caso de emergência civil.

Foram entretanto emitidas duas Resoluções das NU sobre o Golfo da Guiné, que neste momento é assumido como uma questão preocupante para a comunidade internacional, em virtude da incapacidade demonstrada pelos estados costeiros em lidar isoladamente com esta situação, uma vez que não possuem os meios suficientes para assegurar a segurança do comércio marítimo. Estas Resoluções destacam a necessidade do apoio dos parceiros internacionais nos esforços de desenvolvimento de uma estratégia abrangente pelos Estados da CEDEAO, da CEEAC e da CGG, em cooperação com a UA. Inclui linhas de ação com

vista ao desenvolvimento dos quadros legais regionais de modo a criminalizar a pirataria, de um sistema MSA, assim como a implementação dos mecanismos de condução das MSO e a transposição dos acordos internacionais na ordem interna.

A abordagem ao problema através da CEDEAO, no que respeita ao desenvolvimento de uma estratégia marítima regional, exige uma especial atenção, especialmente no longo prazo, com o fim de continuar a afirmar a língua portuguesa em Cabo Verde, arquipélago integrado neste espaço francófono. Além disso, a França tem protagonizado um papel proeminente no quadro das operações africanas assumidas pela UE, apoiando a reforma do setor de segurança marítima no Golfo da Guiné e a modernização das capacidades operacionais do Benim, Gana e Togo, numa região fortemente deficitária em poder naval.

Por seu turno, a CPLP ainda não se afirmou no domínio da segurança e defesa, embora, na ótica do Coronel Lopes, se lhe reconheça elevado potencial, nomeadamente através do CAE, que estimulado pelos contributos de Portugal, Brasil e Angola, pode criar um pensamento estratégico lusófono impulsionador das atividades de cooperação.

No âmbito do papel da UE em África, constatamos que os seus membros têm preferido orientar a política externa no âmbito das relações bilaterais, em detrimento de um multilateralismo formal apoiado na cooperação bilateral e multilateral e na dinamização da Comunidade como agente da política externa dos Estados-membros, tal como preconizado pelo Major Bernardino. Para este autor, Portugal deve continuar a desempenhar um papel de relevo em África, alinhando os seus objetivos com a *Estratégia Conjunta África-UE*, pese embora o facto da UE ainda não ter um enfoque no mar profundo, tal como realçado por Tiago Pitta e Cunha. Daqui resulta que será bastante importante para Portugal e para a CPLP, a realização da próxima *Cimeira UE-África*, prevista para 2013 em Bruxelas, eventualmente, já com a nova EA em vigor no espaço europeu.

A este respeito, atentemos nas palavras do Almirante Silva Ribeiro quando afirma que “As potências mundiais parecem ter a intenção de repetir, no mar, o que aconteceu na África no século XIX, que é uma causa séria reflexão para Portugal, por forma a evitar a perda de soberania, semelhante ao que se seguiu à Conferência de Berlim (1884-85), quando as potências europeias dividiram o continente entre si” (2010b: p.31).

A envolvente externa e os fatores internos relevantes na segurança do mar

A matriz SFAS constitui, assim, a nossa última etapa do processo de análise do ambiente interno e da envolvente externa da organização estruturada para a proteção dos interesses nacionais no Mar Português e no “Oceano Moreno”. O resultado deste processo deve ter em

linha de conta a validade dos pressupostos assumidos no curto prazo (inferior a um ano – D1), a médio prazo (até quatro anos – D2), e no longo prazo (D3). No último prazo, incluímos as opções estratégicas válidas para os próximos 20 anos, digamos até 2030. Outros estudos e documentos oficiais estabelecem igualmente um horizonte de referência a 20 anos, tal como o estudo da NATO, *Multiple Futures Project. Navigating Towards 2030*, e o do Instituto de Estudos de Segurança (ISS) da UE, *The new global puzzle: what world for the EU in 2025?*

Com esta metodologia, apresentamos na tabela 18 uma síntese dos fatores relevantes a ter em consideração na definição das linhas de ação estratégicas.

Fatores estratégicos	P	C	P x C	Validade		
				D1	D2	D3
Potencialidades (PxC >0.2)						
S1- Modelo do “Duplo Uso”	0.5	5.0	2.5			X
S2- Participação dos meios navais em missões internacionais	0.1	5.0	0.5			X
S3 - CTM	0.25	3.0	0.75			X
S4 - Treino e aprontamento de meios navais	0.15	5.0	0.75			X
Vulnerabilidades (PxC >0.2)						
W1 - Conhecimento Situacional Marítimo	0.2	5.0	1.0			X
W2 - Profusão e a articulação de entidades no mar	0.1	4.0	0.4		X	
W3 - Lacunas na capacidade de fiscalização	0.15	5.0	0.75		X	
W4 - Articulação da estratégia naval com o POEM	0.1	5.0	0.5	X		
W5 - Investimento na modernização do SFN	0.2	5.0	1.0		X	
W6 - Indefinição dos requisitos para capacidades autónomas e partilhadas	0.1	5.0	0.5	X		
W7 - Controlo do mar	0.05	5.0	0.25			X
W8 - Lacunas na capacidade de projeção de força	0.1	3.0	0.3			X
Oportunidades (PxC >0.2)						
O1 - Conceito estratégico de segurança e defesa nacional	0.25	5.0	1.25		X	
O2 - Mais-valia estratégica do “Oceano Moreno”	0.15	5.0	0.75			X
O3 - Estratégia Marítima da União Europeia	0.2	3.0	0.6	X		
O4 - <i>Pooling and Sharing</i>	0.1	3.0	0.3		X	
O5 - Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo	0.15	5.0	0.75		X	
O6 - Economia do Mar	0.15	5.0	0.75			X
Ameaças (PxC >0.2)						
T1 - Incursões no Mar Português	0.2	3.0	0.6			X
T2 - Pirataria no “Oceano Moreno”	0.1	4.0	0.4			X
T3 - Conjuntura económica desfavorável	0.3	5.0	1.5		X	
T4 - Extensão da Plataforma Continental	0.25	5.0	1.25			X
T5 - Elasticidade do conceito de segurança	0.15	5.0	0.75			X

Tabela 18 - Matriz SFAS

5.2. Opções para a estratégia naval no novo quadro de segurança

Por forma a concluir esta análise de curto e médio prazo, falta estabelecer a posição estratégica da organização em função dos seus fatores estratégicos identificados na matriz

SFAS. A matriz TOWS (com designação idêntica a SWOT) resulta, assim, do cruzamento das oportunidades e das ameaças com as potencialidades e as vulnerabilidades, visando obter as opções alternativas (SO, WO, ST e WT) mais apropriadas para a nossa estratégia naval, conforme o esquema representado na seguinte tabela (Hunger, 2010: p. 224-238):

Fatores estratégicos	Oportunidades (O)	Ameaças (T)
Potencialidades (S)	Estratégia SO: emprego das potencialidades para explorar as oportunidades	Estratégia ST: emprego das potencialidades para contrariar as ameaças
Vulnerabilidades (W)	Estratégia WO: exploração das oportunidades para atenuar as vulnerabilidades	Estratégia WT: atenuação das vulnerabilidades para superar as ameaças

Tabela 19 - Esquema da matriz TOWS

As estratégias SO e WT são óbvias, mas o desafio consiste em definir uma estratégia quando surge a oportunidade e as FFAA não dispõem dos recursos adequados para a aproveitar, necessitando de desenvolver as necessárias potencialidades ou adquirir uma nova capacidade.

As estratégias elencadas neste modelo são as seguintes no curto e médio prazo:

WT - Ocupar o Mar Português:

Como temos vindo a referir ao longo do nosso estudo, caso o país não tenha capacidades para exercer um controlo eficaz dos espaços marítimos sob sua jurisdição, garantindo os apropriados níveis de segurança, poderá ver a sua soberania limitada por intervenções de outros Estados. Por um lado, como vimos, têm aumentado as solicitações de navios estrangeiros para efetuar cruzeiros científicos na ZEE portuguesa, atingindo já mais de três dezenas por ano, pelo que, e indo de encontro ao entendimento nesta matéria do Almirante Cajarabille, é essencial ter capacidade para verificar o que descobrem, conforme a Lei faculta. Por outro lado, só podemos conhecer o mar se estivermos presentes, aspeto fundamental para voltá-lo a transformar num fator de desenvolvimento e de competitividade, promovendo, deste modo, a desejada Economia do Mar. Neste sentido, para além de contribuir para o seu uso, temos efetivamente de controlar as áreas prioritárias e de o ocupar, ou seja, permanecer na zona depois de usar, de modo a desfraldar a nossa bandeira nos confins do Mar Português, assegurando a liberdade da navegação nas SLOC nacionais, a proteção e exploração criteriosa do património marítimo e dos recursos naturais da PC. Relembrando a invetiva do Almirante Rebelo Duarte, “Não nos iludamos. A defesa dos interesses nacionais reside, hoje, na capacidade de ocupar o nosso mar inter-territorial [...]” (2009: p. 21).

WO1 – Explorar parcerias estratégicas para o desenvolvimento das capacidades do SFN:

Temos a percepção, neste ponto, que apenas conseguiremos controlar parcialmente o nosso mar de forma autónoma, almejando níveis de controlo superior com recurso à ajuda dos nossos parceiros ou recorrendo a outros mecanismos, como a partilha de recursos. Acresce a esta situação o aumento do tráfego marítimo que se tem vindo a verificar a nível global e, em especial, no atlântico, cuja expressão será presumivelmente mais relevante após a conclusão do alargamento do Canal do Panamá, previsto para 2014. Pese embora a importância da proteção no mar enquanto pilar incontornável de uma estratégia nacional, os investimentos na modernização do poder naval são naturalmente avultados, pelo que dificilmente serão concretizados autonomamente ao nível nacional, até, como vimos, acrescidos das fragilidades apresentadas pela nossa indústria de defesa, pelo que se torna fundamental aproveitar as oportunidades criadas no seio da UE e NATO, tendente a colmatar as Lacunas do SFN, aspeto essencial para a criação de uma verdadeira e sustentável Economia do Mar. Contudo, quando abordámos a CEP, no terceiro capítulo, constatámos que este mecanismo também não constitui uma solução ao alcance de países mergulhados numa crise económica, como é o nosso caso. Por conseguinte, Portugal terá que identificar concretamente o que pode fazer com os seus meios e o que pode ser partilhado, dentro das suas possibilidades e em conformidade com a proteção dos seus interesses, não se podendo valer da sua principal fonte de financiamento, a Lei de Programação Militar (LPM), depauperada dos necessários recursos financeiros. Neste aspeto, acresce a idade avançada dos meios navais, o que pode pôr em causa a vigilância e o exercício da autoridade do Estado no mar nas áreas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional num futuro próximo, conforme referido pelo ALM CEMA-AMN. Em suma, coloca-se a questão dos países possuírem capacidades partilhadas ou, simplesmente, não ter essas capacidades, havendo que definir o que é crítico manter autónomo e o que pode ser desenvolvido com os parceiros estratégicos.

WO2 – Articular a estratégia naval com a política marítima nacional:

Perante a conjuntura atual e as perspetivas de alargamento das áreas de responsabilidade, uma coisa é certa, os meios navais são insuficientes para cobrir de forma sustentável todo o espaço marítimo de interesse nacional, exceto se estas áreas forem priorizadas, nomeadamente no Mar Português à luz do recente POEM. Assim, o seu cariz setorial será vantajoso quando se trata de delimitar as zonas de ação do Estado no mar, consoante a importância das atividades económicas e estratégicas desenvolvidas em cada um dos setores. Com efeito, a ENM estipula que uma das principais preocupações no ordenamento e planeamento espacial do espaço oceânico e das zonas costeiras é a sua articulação, no âmbito da defesa nacional, com os sistemas de acompanhamento, vigilância, controlo, segurança e defesa nacional. O

POEM refere, inclusivamente, que podem existir situações justificáveis pelo seu carácter extraordinário, em que a defesa e a segurança terão primazia em relação às restantes atividades.

SO – Promover o eixo estratégico naval Portugal-Brasil:

Neste ponto, consideramos relevante a aceção de Adriano Moreira quanto à exigência estrutural da maritimidade nacional. Este autor destaca o papel de Portugal como país de fronteira na articulação da segurança europeia, com expressão na NATO, com o Atlântico a servir de referência estrutural da Aliança. Considera a sua importância como fronteira “[...] na necessária organização da segurança do Atlântico Sul, cujas margens estão ocupadas por novas soberanias aglomeradas na CPLP, fazendo desse Atlântico um Oceano Moreno, no qual a intervenção do Brasil é desejada, esperada e indispensável” (Moreira, s.d.: p. 321). Em relação ao papel do Brasil no “Oceano Moreno”, Armando Marques Guedes defende a sua liderança em Cabo Verde, que considera fundamental para a segurança nacional, propondo que o Brasil estabeleça neste arquipélago uma base militar, compartilhada com os seus aliados. No que concerne a Angola, o Tenente-coronel Leal refere que este país poderá assumir um posicionamento estratégico simétrico ao do Brasil, com quem constitui o principal eixo de poder económico lusófono. Porém, urge colmatar a debilidade da respetiva componente naval para as atividades de fiscalização da sua ZEE e dos recursos naturais, podendo constituir, neste aspeto, uma oportunidade a rentabilizar no âmbito da cooperação militar (2010: p. 26, 29).

Nesta sequência, consideramos que deve ser repensada a gestão do eixo Portugal-Brasil. O Brasil pode ser fundamental na gestão do equilíbrio das nossas relações de segurança no seio da UE, como elemento de charneira na proteção dos interesses nacionais no AS e no Atlântico Norte. Por exemplo, o apoio nacional à afirmação da liderança brasileira no AS pode ser gerida consoante aumente a ingerência dos Estados-membros da UE no espaço marítimo nacional, tendo em conta a motivação e interesse desses Estados nos recursos naturais existentes no AS. Esta estratégia é válida também para a gestão dos assuntos africanos, ou seja, em conformidade com o papel destinado pela UE a Portugal, especialmente na gestão das relações com os países do “Oceano Moreno”. Daqui resulta que devemos aprofundar as ações de cooperação com a Marinha Brasileira, apostar no desenvolvimento de doutrina conjunta e de um pensamento estratégico naval lusófono, através do CAE, assim como explorar as oportunidades que surjam para o desenvolvimento de capacidades partilhadas, nomeadamente no âmbito da logística.

ST – Diversificar as atividades de CTM no “Oceano Moreno”:

A pirataria e o narcotráfico constituem as ameaças que mais conflituam com os interesses nacionais no “Oceano Moreno”. Por seu turno, a incapacidade demonstrada pelos países da região em controlar o seu domínio marítimo encontra-se patente nas ações levadas a cabo por navios asiáticos, europeus e de algumas regiões africanas que, segundo Gilpin, resultam num prejuízo da ordem dos 370 milhões de dólares anuais, apenas no que respeita à exploração ilegal dos recursos marinhos

A falta de meios navais condiciona a eficácia da fiscalização das ZEE regionais, mas como constatámos no exemplo fornecido por Grove para a organização de policiamento britânica implantada nas Índias Ocidentais, existem soluções originais para a rentabilização dos meios disponíveis, nomeadamente na utilização de navios mercantes com helicópteros embarcados. Uma alternativa a considerar, caso se viesse a verificar o aumento das sensibilidades regionais face ao emprego de meios navais na região. Mas existe igualmente espaço para o incremento das ações de cooperação tendente a afirmar a responsabilidade desses países nas suas águas jurisdicionais, nomeadamente na promoção da coordenação eficiente das atividades entre os diversos atores com interesses na região, bem como entre os diversos centros de coordenação marítimos, fomentando a produção de doutrina conjunta, nomeadamente com as virtuosidades do modelo do “Duplo Uso”, que Cabo Verde já incorporou na sua estratégia, além do estabelecimento de procedimentos comuns, mormente nos países lusófonos do “Oceano Moreno”.

Existe igualmente espaço para o desenvolvimento de operações conjuntas, quer de patrulha quer de treino das guarnições e aprontamento dos meios navais, à semelhança da cooperação em curso com a Guarda Costeira de Cabo Verde. Constitui igualmente uma oportunidade o embarque de militares nacionais nos navios americanos no âmbito do programa APS, permitindo aprofundar o nosso conhecimento da situação do Golfo da Guiné. Os países da região carecem igualmente de uma organização de logística operacional eficiente e adequada aos desafios em curso, pelo que importa explorar formas de apoiar a Marinha Angolana e São-tomense na criação de uma estrutura deste tipo, assim como todas as iniciativas relacionadas com uma capacidade MSA, que, como concluímos na opção anterior, poderá envolver o eixo Portugal-Brasil.

Fatores estratégicos	Oportunidades (O)	Ameaças (T)
Potencialidades (S)	Estratégia SO: Promover o eixo estratégico naval Portugal-Brasil	Estratégia ST: Diversificar as atividades de CTM no “Oceano Moreno”:
Vulnerabilidades (W)	Estratégia WO: WO1 – Explorar parcerias estratégicas para o desenvolvimento das capacidades do SFN; WO2 – Articular a estratégia naval com a política marítima nacional	Estratégia WT: Ocupar o Mar Português

Tabela 20 - Matriz TOWS

5.3. O Mar Português em 2030

A formulação de um conceito estratégico é um processo de longo prazo, competindo ao nível político estabelecer o prazo a considerar. A diretiva genética da DEN produzida pelo EMA, estabelece uma visão consentânea com o SFN, planeando a Marinha até 2034. Na estratégia genética, assumem grande importância os prazos de realização, sendo preciso raciocinar com um avanço de anos sobre uma situação futura, sempre conjuntural. O General Couto destaca a importância da análise prospetiva para a estratégia genética, já que vão ser empenhados recursos materiais, humanos e técnicos durante largos períodos de tempo e, uma vez lançados os correspondentes programas, estes são dificilmente reversíveis ou corrigíveis, a não ser com elevados prejuízos (1988: p. 120).

O Comandante Dias Correia reconhece a pertinência das ilações desenvolvidas no *Development, Concepts and Doctrine Centre* (DCDC), do Ministério da Defesa do Reino Unido, visando identificar os desafios estratégicos de 2007 a 2036. Este documento evidencia uma preocupação futura com a proteção dos espaços marítimos e das SLOC, na sequência do previsível incremento da poluição marítima e da intensificação da utilização do mar pelo crime organizado e por organizações terroristas, acrescentando que a competição pelo fornecimento de energia vai dominar a paisagem económica nos próximos 30 anos (2010b). A este propósito, importa recordar as previsões apontadas no segundo capítulo para os próximos 20 anos, no que concerne à diminuição das importações de petróleo americanas provenientes do médio oriente, em sentido contrário às suas necessidades. Deste facto, resulta que a importância estratégica da África Ocidental tenderá a aumentar, esperando-se que em 2025 represente cerca de 25% das importações americanas deste recurso energético, levando Armando Marques Guedes a aventar que o Golfo da Guiné se possa tornar no novo “Golfo Pérsico”.

Por seu turno, a guerra no mar continuará a ser pouco provável, contudo, a incerteza é a nota dominante, principalmente, a médio e longo prazo. Desta forma, não é possível descurar a incontornável ameaça espanhola ao nosso território marítimo a sul, projetado a partir das Ilhas Selvagens, e a área de influência que tentam consolidar a partir das Ilhas Canárias, havendo que promover esquemas de cooperação com a Espanha.

Vivemos num mundo radicalmente incerto e imprevisível, onde é praticamente impossível ter uma ideia clara das ameaças que se vão materializar num horizonte de cinco ou dez anos, quanto mais em 2030, tanto em termos da sua origem como do seu tipo. Contudo, no seguimento da análise TOWS realizada para o curto e médio prazo, resultaram um conjunto de alternativas estratégicas que nos podem orientar para uma previsão da sua validade, tendo em conta as perceções da evolução do quadro estratégico após o final da Guerra Fria. Daqui resulta que na, generalidade, os pressupostos considerados para o curto e médio prazo se manterão válidos no longo prazo, excetuando o aumento da relevância da fronteira marítima a sul com Espanha e a diminuição do investimento em capacidades partilhadas, em virtude da previsível melhoria da conjuntura económica, que permitirá a afetação financeira para o investimento na modernização autónoma de um maior número de capacidades do SFN. Os pressupostos que não figuram no longo prazo devem deixar de ser relevantes em consequência do previsível sucesso das medidas entretanto implementadas.

Conclusão

Como fio condutor da investigação, definimos a seguinte pergunta de partida: Quais as opções que se colocam à estratégia naval perante os desafios no Mar Português e no “Oceano Moreno”, resultantes do novo quadro de segurança marítima euro-atlântica? Na resposta a esta questão, aduzimos a cinco linhas de ação (tabela 20) para o exercício da autoridade do Estado no Mar Português e a cooperação com os PLP do “Oceano Moreno” na proteção dos seus vastos e problemáticos espaços marítimos: promover o eixo estratégico naval Portugal-Brasil; diversificar as atividades de CTM no “Oceano Moreno”; explorar parcerias estratégicas para o desenvolvimento das capacidades do SFN; articular a estratégia naval com a política marítima nacional; e ocupar o Mar Português.

As grandes linhas do procedimento seguido

Na construção do modelo de investigação, adotámos o método hipotético-dedutivo nos primeiros quatro capítulos, tendo em vista a caracterização da envolvente externa e dos fatores internos da organização implantada para a segurança do mar, no âmbito da perspetiva *security*. Com este intuito, aprofundámos a análise conceptual em torno desta temática, por forma a chegarmos às definições de segurança marítima e de estratégia naval consideradas neste estudo. Retomámos a visão do “Oceano Moreno”, apresentada nos anos setenta pelo Professor Adriano Moreira, e contextualizámos na realidade atual o “Mar Português”, perpetuado na obra de Fernando Pessoa. Seguidamente, com base no modelo de análise geopolítica da DEN, procurámos cobrir os aspetos mais marcantes da nossa ligação ao mar, na tentativa de determinar o valor da segurança no Mar Português e no “Oceano Moreno”. Neste sentido, analisámos os desafios que encerra a dimensão do espaço marítimo nacional, acrescido da expectável EPC, assim como os do “Oceano Moreno”, perante os interesses nacionais prioritários a proteger.

Analisámos igualmente a forma como a segurança das áreas de interesse nacional são condicionadas pelas políticas das instituições de que Portugal é membro, concretamente a UE, NATO e CPLP, após a entrada em vigor do TL e do novo CEMA. Verificámos, ainda, a forma como a estratégia naval está organizada e estruturada para fazer face aos desafios que temos vindo a identificar, designadamente quanto ao modelo implementado para o exercício da autoridade do Estado e imposição da Lei no Mar Português, e o seu enquadramento com uma estratégia mais abrangente de índole nacional vocacionada para o mar.

Antes de concluirmos o nosso estudo, com as opções que, na nossa opinião, são as mais apropriadas face aos resultados obtidos na nossa investigação, averiguámos das capacidades disponíveis no SFN, quais as Lacunas que poderão condicionar a operacionalização da estratégia naval. Por fim, criámos o modelo de resposta à problemática definida, recorrendo ao método de abordagem indutiva, ou seja, partindo do particular para o geral, mas agora, com a nossa conceção de segurança no mar.

Em relação ao campo de observação, privilegiámos o estudo de natureza qualitativa, procurando aprofundar os nossos conhecimentos através da pesquisa bibliográfica de autores de referência na temática da segurança, designadamente dos professores Adriano Moreira e Luís Tomé, dos almirantes Silva Ribeiro, Pires Neves e Rebelo Duarte, e ainda do General Cabral Couto. Na área da estratégia naval, explorámos o entendimento dos almirantes Silva Ribeiro, Lopo Cajarabille e Vieira Matias. Para além destes autores, constituíram uma referência para o enquadramento dos aspetos relacionadas com a Economia do Mar, os doutores Tiago Pitta e Cunha e José Poça Esteves, e nos assuntos africanos, o Professor Armando Marques Guedes e o Major Bernardino. Nas matérias relacionadas com o TL da UE, o Comandante Sardinha Monteiro e Roberto Gualtieri proporcionaram-nos uma perspectiva bastante esclarecedora relativamente aos novos mecanismos estratégicos disponibilizados aos membros da União. O trabalho do Comandante Ferreira da Silva sobre a EPC constituiu uma grande mais-valia para o enquadramento das grandes questões nacionais suscitadas por este projeto. António José Telo e o Almirante Reis Rodrigues contribuíram com o seu entendimento da adequabilidade dos meios do SFN face aos novos desafios.

Privilegiámos a perspectiva de autores nacionais, porquanto foram estas as referências que considerámos que podem marcar a diferença no que respeita aos assuntos do mar, avançando com novas pistas e soluções estruturadas no *devir* nacional, que possam corresponder aos inúmeros desafios estratégicos que temos de enfrentar num futuro próximo. Com este objetivo, recorreremos às fontes tradicionais de pesquisa, relevando a internet como o principal meio de obtenção e partilha de informação, diversas fontes estatísticas, compiladas por órgãos oficiais e particulares, tais como a ONU, a UE, a IMO e o INE. A participação em diversos seminários foi essencial para apreender o Estado da Arte da segurança no mar.

Destacamos os excelentes contributos fornecidos pelos relatórios do CHENS e do Grupo *Wise Pen*, sobre segurança marítima, e o da IMO, sobre a questão da pirataria no Golfo da Guiné. Nos aspetos relacionados com o enquadramento doutrinário na estratégia e política naval, foram bastante importantes a consulta dos cadernos navais e dos folhetos doutrinários da Marinha, disponibilizados na internet.

Foram extremamente profícuos os diálogos e debates promovidos com os camaradas da Marinha, no sentido de esclarecer algumas assunções pessoais sobre esta matéria, assim como a aquisição de novas perspetivas sobre este assunto. Conforme referimos na introdução, constitui um grande benefício para a estruturação deste projeto de investigação, o facto de integrar o grupo de implementação e acompanhamento da gestão estratégica da Marinha, mormente pela partilha de informação no seio da equipa, e nas enriquecedoras discussões em torno dos assuntos relacionados com a estratégia naval, para além de nos ter proporcionado a apreensão de novas ideias e metodologias que permitiram refinar o nosso modelo.

Contributos para o conhecimento

Nenhuma nação é capaz de construir individualmente um mundo mais seguro e melhor, transcendendo a sua capacidade de resposta. Neste aspeto, reside o carácter cooperativo da segurança, acentuando a sua indivisibilidade em dois campos, interno e externo, e os objetivos que estes prefiguram. Neste cenário estratégico, Luís Tomé propõe um conceito abrangente, enformando uma rede de relações entre múltiplas partes e de interações entre os vários sistemas de segurança, o qual designou de “complexo de segurança”. A abordagem holística e estratégica à segurança é justificada pelo Almirante Silva Ribeiro, no sentido em que recorre a todos os sistemas securitários do Estado na proteção dos interesses nacionais. Contudo, o carácter elástico da nova fronteira de segurança implica, como vimos, que em muitos casos não será possível reconhecer, com clareza, se a natureza da ameaça é exclusivamente interna ou externa e, por consequência, a entidade a quem compete enfrentar essa ameaça, em primeira instância.

Nas relações internacionais, esta questão é passível de ser controlada e gerida com recurso ao poder funcional dos Estados, justificado por Adriano Moreira como forma de permitir manter uma voz participante no processo decisório, assegurando o reconhecimento internacional da legitimidade de exercício pela participação responsável no funcionamento do sistema em formação. O grau de soberania nacional depende, desta forma, do nível a que se participa na edificação de uma ordem e de valores partilhados, conforme preconizado por António José Telo. O aprofundamento do envolvimento das FFAA nas questões em torno do “Oceano Moreno” é uma das formas do Estado português conferir, assim, expressão ao conceito de soberania de serviço. Não obstante, no seguimento do TL, constatámos que ao mesmo tempo que a UE dispõe que a segurança nacional continua a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-membro, estabelece, em sentido contrário, como objetivo a edificação da defesa comum num projeto de segurança comum.

Assim, não restam dúvidas que, atualmente, existe uma maior convergência entre segurança e defesa no paradigma da nova ordem internacional, conforme disposto no TL, do que na ordem interna dos países. No caso nacional, esta situação assume alguma expressão para o exercício da autoridade do Estado e imposição da Lei no Mar Português. A estratégia naval está organizada e estruturada num modelo secular, corporizado no modelo operacional da Marinha de “Duplo Uso”, recentemente integrado na LOMAR. Conforme apontado pelo Almirante Cajarabille, este modelo permite dispor de um comando unificado, gerando maior eficácia, pois o Chefe do Estado-Maior da Armada tem a dupla atribuição legal e funcional de Comandante da Marinha e Autoridade Marítima Nacional. Por sua vez, a duplicação de recursos é evitada pela adoção de uma matriz comum de formação, doutrina, organização, liderança, treino, pessoal, infraestruturas e serviços, o que para um país pequeno como Portugal constitui uma solução, no mínimo, avisada, citando o Almirante Pires Neves. Conforme referenciámos, daqui resulta, na perspetiva do Almirante Cajarabille, que a Marinha de “Duplo Uso” não deve ser entendida como uma noção radical ou de exclusão, mas antes integradora, facilitando a atuação de forças de segurança e de outros departamentos do Estado, especialmente quando não é possível descortinar com facilidade a natureza da ameaça. Aliás, conforme destacámos na nossa análise, em situações de extrema gravidade para a proteção dos interesses tradicionais do Estado, a *Lei do Regime de Estado de Sítio e de Emergência* estabelece a possibilidade da subordinação das autoridades civis às autoridades militares ou a sua substituição por estas, que são colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do General CEMGFA.

Em relação à projeção para o “Oceano moreno”, revelámos que o conceito do “Duplo Uso” não pressupõe a eventual projeção numa vertente não militar, o que poderá constituir um óbice face à postura dos países da região, que sejam conhecedores da nossa doutrina e, por consequência, desconfiarem das reais intenções nacionais. Um aspeto que, em nossa opinião, deve ser tido em conta no debate em curso no âmbito do CESDN.

O Almirante Silva Ribeiro e o General Cabral Couto afirmam que a segurança deve ser entendida como um valor relativo e, segundo este último autor, deve inclusivamente exigir uma mobilização de esforços que deverá ser função da probabilidade de ocorrência das ameaças admitidas, da sua periculosidade e do valor do que está em jogo e, consequentemente, dos riscos calculados. Mas, para aferir o grau de segurança, ou o seu valor relativo, importa tentar medir os fatores que a podem por em causa, nomeadamente, o grau das ameaças no Mar Português, tendo constituído a principal motivação para o desenvolvimento dos modelos no segundo capítulo. Tendo em conta este propósito, tentámos

encontrar uma metodologia que permitisse priorizar as ameaças com base em critérios conhecidos, com o intuito de avaliar o seu grau em função da sua probabilidade de ocorrência e do impacto da agressão resultante da sua concretização para a segurança no Mar Português e no “Oceano Moreno”.

Aplicando o modelo por nós desenvolvido, concluímos que as ameaças mais preocupantes para o Mar Português são o crime organizado transnacional e a exploração ilegal de recursos. No “Oceano Moreno” destacámos a emergência da pirataria e do narcotráfico que devem, por consequência, ser objeto das linhas de ação apropriadas pela estratégia naval, por forma a assegurar a proteção dos nossos interesses naquela região africana.

Em relação à identificação dos interesses nacionais, por estranho que possa parecer, não constitui, à primeira tentativa, uma tarefa fácil, nem tão pouco a dos interesses vitais. Esta complexidade deriva, como constatámos, da abrangência com que são enunciados na documentação estruturante, em que uma parte se encontra desatualizada no novo quadro estratégico saído do TL, nomeadamente o CEDN. Não obstante, o seu conhecimento deve estar sempre presente quando se procede à elaboração de um estudo estratégico, deveria ser facilmente perceptível pelo cidadão em geral. Na consulta da CRP, do CEDN, do Programa do Governo, da GOP e da DMD, verificámos que existem referências a determinados interesses nacionais, muito embora tal apareça de forma abrangente e com conteúdo pouco esclarecido e confuso, mais focado nos interesses tradicionais.

Com o fim de contribuir para o debate inerente à elaboração do CESDN, propusemos uma metodologia de análise básica dos interesses nacionais. A sua aplicação permite a revisão atempada da doutrina estruturante, em caso de mutações significativas no quadro estratégico global, tendo da sua aplicação resultado a seguinte priorização - por ordem decrescente - dos novos interesses vitais que devemos proteger no mar: Economia do Mar; Relações com os países do “Oceano Moreno”; Centralidade atlântica.

Para além da necessidade de avaliação periódica do contexto estratégico, é essencial possuir mecanismos que permitam aferir a sua evolução. Referimo-nos especificamente à utilização de metodologias de controlo e medição das ameaças e dos interesses que importa assegurar na sua proteção, tendente à priorização do investimento nos meios do SFN. Tal é possível, conforme procurámos demonstrar, através de ‘ponto de situação naval’. A elaboração periódica deste ponto de situação, permitirá orientar o nível decisor para a afetação prioritária do investimento a realizar na modernização das capacidades do poder naval, bem como na afetação de outros recursos para “contribuir para garantir o uso do mar”.

Por seu lado, o poder naval deve ser adequado, possuindo com um conjunto de capacidades equilibradas, que permita a flexibilidade e coerência na atuação dos meios, para além do Mar Português. No entanto, mostrámos que existem Lacunas que persistem nas capacidades do SFN e que podem no futuro, condicionar as opções da estratégia naval. Daí, que José Telo advogue a aproximação à defesa numa perspetiva partilhada, havendo que definir o que é crítico manter autónomo e o que pode ser desenvolvido com os parceiros estratégicos. Em resultado da análise que efetuámos ao impacto das Lacunas do SFN, concluímos que as mais relevantes na afirmação das responsabilidades públicas no Mar Português são as que se incluem na capacidade de Fiscalização. Já no que respeita ao “Oceano Moreno”, destacámos as vulnerabilidades do SFN ao nível da capacidade de Projeção de Forças.

Atentemos igualmente nas duas áreas de interesse focadas neste trabalho, Mar Português e “Oceano Moreno”, designadas com a “Marca Portugal”, destacada nas GOP, ou seja, com o pendor nacional de que, em muitos dos casos, carece o quadro conceptual nacional.

De modo a garantir o exercício do *continuum* da autoridade do Estado no mar, Portugal está obrigado, com a EPC, a assumir responsabilidades acrescidas, sendo essencial ter capacidade para verificar o que os cruzeiros científicos na ZEE portuguesa descobrem, conforme a Lei faculta, adotando uma política de monitorização de proximidade daquelas atividades.

Análise crítica

As duas grandes perspetivas de segurança no mar existem com significados bastante diferentes da doutrina nacional e da NATO. Como observámos, na terminologia inglesa *safety* e *security* têm significados diferentes, mas a sua tradução para a maioria dos idiomas indo-europeus é a mesma palavra que em português, ou seja, “segurança”. Daí a adoção do vocábulo “proteção” para traduzir o significado do termo *security*, de forma a evitar, tanto quanto possível, eventuais conflitos com o âmbito do termo *safety*, comumente definido como “segurança”. Todavia, o emprego destes vocábulos não se restringem a estas duas situações, sendo que “proteção do mar” é igualmente empregue como uma das dimensões da concretização operacional do “Duplo Uso”. Por uma questão de simplificação, utilizámos ao longo do nosso estudo o vocábulo “segurança marítima”, no sentido do termo *security* da NATO. No entanto, algumas das tarefas de investigação e análise foram dificultadas em resultado desta profusão de termos com designações idênticas e aplicações distintas.

Linhas de investigação a seguir

Ao longo do nosso trabalho, apurámos a existência de futuros campos de investigação com grande potencial de desenvolvimento, o que, a acontecer, contribuirá para enriquecer os atuais modelos de análise das ameaças, interesses e Lacunas, promovendo novas e mais eficientes metodologias, mais adequadas às frequentes mutações do ambiente estratégico. Neste sentido, verificámos a necessidade de definir o que é crítico manter autónomo e o que pode ser desenvolvido com os parceiros estratégicos, numa perspetiva partilhada de aproximação à defesa. Com efeito, torna-se premente a realização deste estudo de modo a não comprometer a proteção dos interesses nacionais a curto prazo.

Considerámos igualmente que devem ser aprofundadas as relações entre as Marinhas Brasileira e Portuguesa, o que justificará a elaboração de mais alguns trabalhos de investigação, valorizando o debate em torno deste objetivo.

Alinhando os objetivos com a *Estratégia Conjunta África-UE*, entendemos que Portugal pode e deve continuar a desempenhar um papel de relevo em África, afigurando-se da maior relevância a preparação de uma nova próxima *Cimeira UE-África*, prevista para 2013 em Bruxelas, eventualmente, já com a nova EA em vigor. Na procura de soluções que otimizem o emprego dos meios disponíveis, destacámos a organização de policiamento britânica implantada nas Índias Ocidentais, como um bom exemplo de uma estrutura de cooperação civil e militar em prol da segurança nacional. Por seu turno, como a CPLP ainda não se afirmou no domínio da segurança e defesa, considera-se necessário criar um pensamento estratégico lusófono impulsionador das atividades de cooperação, o que pode constituir um incentivo para a produção de diversos estudos académicos neste sentido, nomeadamente através do CAE.

BIBLIOGRAFIA

Obras de apoio teórico e metodológico

COUTO, Abel Cabral (1988) - *Elementos de Estratégia*, vol. I – Apontamentos para um curso, Pedrouços: Instituto Altos Estudos Militares.

EVERA, Stephen Van (1997) - *Guide to Methods for Students of Political Science*, EUA: Universidade de Cornell, ISBN: 978-0-8014-8457-5.

HUNGER, J. David, **WHEELLEN**, Thomas L. (2010) – *Strategic Management and Business Policy: achieving sustainability*, 12.^a Ed. (edição internacional), EUA: FT Prentice Hall, ISBN: 978-0-13-702915-0.

PORTO, Manuel Lopes, **ANASTÁCIO**, Gonçalo (2012) - *Tratado de Lisboa: comentado e anotado*. Coimbra: Almedina, ISBN: 978-972-40-4613-6.

QUIVY, Raymond, **CAMPENHOUDT**, Luc Van (2008) - *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 5^a Ed. Lisboa: Gradiva, ISBN: 978-972-662-275-8.

RIBEIRO, António Silva (2009) - *Teoria geral da estratégia: o essencial ao processo estratégico*, Coimbra: Almedina, ISBN: 978-972-40-3897-1.

_____, António Silva (2010a) - *Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar - Modelo de Elaboração*, Lisboa: Diário de Bordo, ISBN: 978-989-96060-4-3.

TANGREDI, Sam (2002) - *Globalization And Maritime Power*, Washington: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=110803>, acedido em 10 de julho de 2012.

WILLIAMS, Paul D. (2008) - *Security studies: an introduction*, Nova York: Routledge, ISBN: 0-203-92660-9.

Obras específicas

ABREU, Pinto de (2012) – “Mar pode render 60 mil milhões por ano em cobre, cobalto e níquel”, in *Entrevista ao Diário de Notícias*, julho de 2012, http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=2641598, acedido em 9 de agosto de 2012.

AMORIM, Celso (2012) – “Palavras do MDN brasileiro”, in *III simpósio no Rio de Janeiro das marinhas das CPLP*, maio de 2012.

BERNARDINO, Luís Brás (2008) – “A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Uma Década de Segurança e Defesa”, in *Revista Militar*, <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=260>, acedido em 10 de julho de 2012.

_____, Luís Brás (2008b) – “Políticas de Segurança e Defesa em África e para África”, in *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 5 de dezembro, http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=655, acedido em 10 de julho de 2012.

_____, Luís Brás (2009) – “Que contributos de Portugal e da CPLP para a arquitetura de paz e segurança africana?” In *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, 13 de

dezembro, http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=749, acedido em 10 de julho de 2012.

_____, Luís Brás (2010) – “O instrumento militar como produtor de segurança e desenvolvimento nos países de língua portuguesa. Contributos para uma estratégia de segurança nacional”, in *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, 11 de julho de 2010, http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=806, acedido em 14 de julho de 2012.

BONIFACE, Pascal (1999) - *Dicionário das Relações Internacionais*, Lisboa: Plátano - Edições Técnicas, ISBN: 972-707-179-1.

CAJARABILLE, Victor Lopo (2007) – “A Marinha de Duplo Uso: o caso Português”, in *Cadernos Navais*, N.º 22, julho - setembro 2007, p. 29-34, Lisboa: Comissão Cultural da Marinha, GERE, http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/cadernosnavais/cadnav/Documents/Cadernos_Navais_22.pdf, acedido em 14 de julho de 2012.

_____, Victor Lopo (2009a) – “A Segurança no Mar Português”, in *Nação e Defesa*, N.º 122, p. 101-116, Lisboa: IDN, <http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacaodefesa/textointegral/NeD122.pdf>, acedido em 14 de julho de 2012.

_____, Victor Lopo (2009b) – “A Plataforma Continental na problemática da Defesa Nacional”, in *Comunicações da Academia de Marinha*, 10 de Novembro de 2009, Lisboa: Academia de Marinha, http://www.marinha.pt/PT/amarinha/atividade/areacultural/academiademarinha/Documents/extos_conferencias/A%20plataforma%20continental%20na%20problematica%20da%20defesa%20nacional.pdf, acedido em 14 de julho de 2012.

_____, Victor Lopo (2010) – “A Plataforma Continental na Problemática da Defesa Nacional”, in *Cadernos Navais*, N.º 33, abril – junho 2010, p. 5-23, Lisboa: Comissão Cultural da Marinha, GERE, <http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/cadernosnavais/cadnav/Documents/Cadernos%2033.pdf>, acedido em 9 de agosto de 2012.

CORREIA, Armando J. Dias (2010a) – “Portugal e os desafios marítimos do séc. XXI”, in *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*, 24-25 junho, Lisboa: IDN, http://www.segurancaedefesa.org/conteudo/congresso/ICNSD_1B_texto_pdf_armando_dias_correia.pdf, acedido em 15 de junho de 2012.

_____, Armando J. Dias (2010b) – “O Mar do Futuro”, in *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=803, acedido em 14 de julho de 2012.

CUNHA, Tiago Pitta e Cunha (2010) – “A dimensão marítima da segurança”, in *I Congresso Nacional sobre Segurança e Defesa*, 24-25 junho, Lisboa: IDN, <http://ebookbrowse.com/icnsd-4-sessao-plenaria-texto-pdf-tiago-pitta-cunha-pdf-d89662742>, acedido em 15 de julho de 2012.

DUARTE, António Rebelo (2009) – “A Plataforma Continental, o Mar e a Economia. Para um futuro com história”, in *Comunicações da Academia de Marinha*, 3 de Novembro de 2009, Lisboa: Academia de Marinha, <http://www.marinha.pt/PT/amarinha/atividade/areacultural/academiademarinha/Documents/02.pdf>, acedido em 15 de junho de 2012.

_____, António Rebelo (2011) - “As Fronteiras Marítimas, a Segurança Marítima e a Cooperação Internacional”, in *Maria Scientia, Revista Científica Electrónica*, N.º 1, novembro 2011, p. 2-34, Lisboa: Instituto de Estudos Políticos, Universidade Católica Portuguesa, <http://www.iep.lisboa.ucp.pt/resources/Documentos/LIAM/>, acedido em 15 de julho de 2012.

_____, António Rebelo (2012) - “A vigilância marítima: instrumento da Segurança no quadro da Defesa europeia (PCSD) e da Política Marítima integrada (PMI)”, in *Maria Scientia, Revista Científica Electrónica*, N.º 2, março 2012, p. 26-47, Lisboa: Instituto de Estudos Políticos, Universidade Católica Portuguesa, <http://www.iep.lisboa.ucp.pt/resources/Documentos/LIAM/>, acedido em 15 de julho de 2012.

ESTEVES, José Poças (2010) - “O Hypercluster da Economia do Mar deve ser um desígnio nacional”, in *Entrevistas à Transportes em Revista*, 12 de julho de 2010, http://www.transportesemrevista.com/print_noticia.aspx?id=1722&pdf=1, acedido em 15 de julho de 2012.

EURODEFENSE-PORTUGAL (2008) - “A nova Política Comum de Segurança e Defesa Europeia”, in *Sínteses EuroDefense*, N.º16, julho, http://www.aip.pt/irj/go/km/docs/eurodefense/sinteses/Sintese_16-Nova_PCSD-desafios_Port.pdf, acedido em 15 de julho de 2012.

_____, (2010) - “O novo quadro da Segurança e Defesa Europeia – Desafios e Opções para Portugal”, in *Sínteses EuroDefense*, N.º17, junho, http://www.aip.pt/irj/go/km/docs/eurodefense/sinteses/Sintese_17-Novo_quadro_SegDefEur.pdf, acedido em 15 de julho de 2012.

FERREIRA, João Brandão (2009) - “Síntese geopolítica e geoestratégica do Poder Naval português”, in *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt_big.asp?id=746, acedido em 15 de junho de 2012.

_____, Brandão (2012) - “Os Espaços Estratégicos de Interesse Nacional”, in *Comunicações da Academia de Marinha*, 31 de Janeiro de 2012, Lisboa: Academia de Marinha, <http://www.marinha.pt/PT/amarinha/actividade/areacultural/academiademarinha/Documents/Os%20Espaços%20estratégicos%20de%20interesse%20nacional.pdf>, acedido em 15 de junho de 2012.

FONTOURA, Luís (s.d.) - “CPLP. A importância do Brasil no Espaço Lusófono”, in *Conferências da Academia Internacional da Cultura Portuguesa*, http://adelinotorres.com/africa/Luis%20Fontoura_O%20Brasil%20no%20espaço%20lusofono.pdf, acedido em 15 de abril de 2012.

GERE (2007) - “Seminário Uma Marinha de Duplo Uso”, in *Cadernos Navais*, N.º 22, Julho - Setembro 2007, Lisboa: Comissão Cultural da Marinha, GERE, http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/cadernosnavais/cadnav/Documentos/Cadernos_Navais_22.pdf, acedido em 15 de julho de 2012.

_____, (2008) - “1.º Simpósio das Marinhas dos Países de Língua Portuguesa”, in *Cadernos Navais*, N.º 26, julho - setembro 2008, Lisboa: Comissão Cultural da Marinha, GERE, <http://www.marinhasplp.org/PT/simposio/Documents/cad26.pdf>, acedido em 15 de julho de 2012.

_____, (2009) - “Contributos para uma caracterização da Geopolítica Marítima de Portugal”, in *Cadernos Navais*, N.º 31, outubro – dezembro 2009, Lisboa: Comissão Cultural da

Marinha, GERE,

http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/cadernosnavais/cadnav/Documents/Cadernos_Navais_31.pdf, acedido em 15 de julho de 2012.

____ (2010) – “Estratégia Naval Portuguesa - o processo, o contexto e o conteúdo”, in *Cadernos Navais*, N.º34, julho – setembro de 2010, Lisboa: Comissão Cultural da Marinha, GERE,

http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/cadernosnavais/cadnav/Documents/Caderno_Naval_34.pdf, acedido em 15 de julho de 2012.

GROVE, Eric (2007) - “O vasto papel das Marinhas – uma perspectiva doutrinária”, Tradução livre da exposição oral, in *Cadernos Navais*, N.º 22, Julho - Setembro 2007, p. 11-19, Lisboa: Comissão Cultural da Marinha, GERE,

http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/cadernosnavais/cadnav/Documents/Cadernos_Navais_22.pdf, acedido em 15 de julho de 2012.

GUALTIERI, Roberto (2011) - *Draft Report on the development of the common security and defence policy following the entry into force of the Lisbon Treaty*, Bruxelas, Parlamento Europeu,

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/pr/857/857929/857929en.pdf, acedido em 23 de março de 2012.

GUEDES, Armando Marques (2012) – “Da desregulação ao recentramento no Atlântico Sul, e a construção da “Lusofonia”, in *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 1, Primavera 2012, p. 1-37, Lisboa: OBSERVARE, Universidade Autónoma de Lisboa,

<http://observare.ual.pt/janus.net/pt/component/content/article/40-portugues-pt/v-3-n-1-2012-primavera/artigos/154-da-desregulacao-ao-recentramento-no-atlantico-sul-e-a-construcao-da-lusofoniar>, acedido em 30 de julho de 2012.

IDN (2010) – “O Mar no Espaço da CPLP”, in *Nação e Defesa*, N.º 128, p. 5-6, Lisboa: IDN, http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacaodefesa/editorial/editorial_128.pdf, acedido em 30 de julho de 2012.

____ (2011) – “O Mar e o Interesse Nacional”, in *Seminário no instituto de Defesa Nacional*, 30 de novembro de 2011, Lisboa: IDN,

http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/O_Mar_Interesse_Nacional.pdf, acedido em 30 de julho de 2012.

JOANA, Pierre Michel (2012) – “L’Europe et la gestion des crises en Afrique”, in *Comunicação apresentada em Lisboa*, 11 de abril de 2012, p. 7.

LEAL, José M. Santos (2010) – *Visão Prospectiva das Actividades Complementares das Forças Armadas no Âmbito da CPLP*, Trabalho de Investigação Individual do CEMC, Lisboa: IESM.

LIMA, Maria C. Fontes (2010) – “Intervenção como MDN da República de Cabo Verde”, in *Seminário de Segurança Marítima em África 2010*, 19 de abril de 2010.

LOBE, Jim (2010) – “U.S.-West Africa: Report urges enhanced Maritime Security”, in *Inter Press Service*, em 4 dezembro, <http://www.ipsnews.net/2010/12/us-west-africa-report-urges-enhanced-maritime-security/>, acedido em 18 de abril de 2012.

LOPES, Francisco C. (2010) – *A importância do triângulo Portugal-PALOP-Brasil como garante de segurança do Atlântico Sul. Possibilidades de afirmação da CPLP no domínio da Defesa no Atlântico Sul*, Trabalho de Investigação Individual do CPOG, Lisboa: IESM.

MAIR, Stefan (Ed.) (2011) - *Piracy and Maritime Security: Regional characteristics and political, military, legal and economic implications*, março, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2011_RP03_mrs_ks.pdf, acessado em 19 de setembro de 2012.

MATIAS, Vieira (2004) - “O Poder Naval e o serviço público”, in *Cadernos Navais*, N.º 10, setembro 2004, p. 67-81, Lisboa: Comissão Cultural da Marinha, GERE, http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/cadernosnavais/cadnav/Documents/Cadernos_Navais_10.pdf, acessado em 3 de agosto de 2012.

_____, Vieira (2010) – “Portugal - que poder no mar?” in *Revista de Marinha*, http://www.revistademarinha.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1492:ortugal-mar&catid=104:marinha-de-guerra&Itemid=293, acessado em 14 de julho de 2012.

_____, Vieira (2011) - “A importância estratégica do mar”, in *Seminário “O Mar e o Interesse Nacional”*, 30 de novembro de 2011, Lisboa: IDN, http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/O_Mar_Interesse_Nacional.pdf, acessado em 18 de abril de 2012.

MATOS, Pedro (2007) - “Colaboração institucional. O combate à imigração ilegal por via marítima no actual contexto europeu: o papel do SEF e da marinha portuguesa”, in *Cadernos Navais*, N.º 22, julho - setembro 2007, p. 67-96, Lisboa: Comissão Cultural da Marinha, GERE, http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/cadernosnavais/cadnav/Documents/Cadernos_Navais_22.pdf, acessado em 14 de julho de 2012.

MATOS, Vargas de (2007) – “As operações navais num quadro alargado de segurança”, in *Cadernos Navais*, N.º 22, julho - setembro 2007, p. 53-60, Lisboa: Comissão Cultural da Marinha, GERE, http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/cadernosnavais/cadnav/Documents/Cadernos_Navais_22.pdf, acessado em 14 de julho de 2012.

MIGON, Eduardo X. Ferreira (2011) – *África & Brasil: parceria para o desenvolvimento*, Trabalho de Investigação Individual do CEMC, Lisboa: IESM.

MONTEIRO, Nuno Sardinha (2009) - *Mahan e Corbett em confronto*, novembro.

_____, Nuno Sardinha (2010) - “O novo quadro de segurança e defesa resultante do Tratado de Lisboa”, in *I Congresso Nacional sobre Segurança e Defesa*, 24-25 junho, Lisboa: IDN, <http://ebookbrowse.com/icnsd-1-sessao-plenaria-texto-pdf-adriano-moreira-pdf-d165901331>, acessado em 15 de junho de 2012.

_____, Nuno Sardinha (2012) – “O Tratado de Lisboa, a ‘Europa da defesa’ e a ‘Europa azul’”, in *Revista Militar*, 21 de fevereiro, <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=659>, acessado em 15 de julho de 2012.

MOREIRA, Adriano (s.d.) – *Portugal e a Geopolítica da Interculturalidade*, vol. VII, p. 292-337, http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Col_Percursos_Intercultura/4_PI_Cap7.pdf, acessado em 15 de julho de 2012.

_____, Adriano (2005) - *Teoria da Relações Internacionais*, 5ª Ed. Coimbra: Almedina, ISBN: 972-40-2700-7.

_____, Adriano (2008) - “O Oceano Moreno”, in *Diário de Notícias*, 2 setembro de 2008, http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=1129306&page=2, acessado em 15 de julho de 2012.

_____, Adriano (2009) – “A maritimidade”, in *Diário de Notícias*, 1 de setembro de 2009.

_____, Adriano (2011) – “Uma Bandeira Marítima para a CPLP”, in *Conferências da Academia de Marinha*, 27 de Setembro de 2011, Lisboa: Academia de Marinha, <http://www.marinha.pt/PT/amarinha/actividade/areacultural/academiademarinha/Conferencias/Documents/Uma%20bandeira%20mar%C3%ADtima%20para%20a%20CPLP%20Inter.pdf>, acessado em 15 de junho de 2012.

_____, Adriano (2012) – “A maritimidade”, in *Diário de Notícias*, 26 junho 2012, http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=2630409&seccao=Adriano+Moreira&tag=Opini%E3o+-+Em+Foco, acessado em 15 de junho de 2012.

NARCISO, Inês de Carvalho (2010) – “A Geopolítica do Mar Português”, in *I Congresso Nacional sobre Segurança e Defesa*, 24-25 junho, Lisboa: IDN, http://www.segurancaedefesa.org/conteudo/congresso/ICNSD_1A_texto_pdf_ines_narciso.pdf, acessado em 15 de julho de 2012.

NEVES, João Pires (2010) – “A Soberania dos Estados e o Mar - A realidade portuguesa”, in *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt_big.asp?id=770, acessado em 15 de junho de 2012.

PAES, José Castanho (2007) – “Conhecimento, Uso e Controlo do Mar Português”, in *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, 14 de abril de 2007, http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=438, acessado em 15 de junho de 2012.

PEDRA, José Rodrigues (2011) – “Quo vadis estratégia marítima europeia?”, in *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=904, acessado em 15 de julho de 2012.

PEREIRA, Rui (2010) - “Segurança Interna e Defesa Nacional Autonomia e convergência das funções de soberania”, in *I Congresso Nacional sobre Segurança e Defesa*, 24-25 junho, Lisboa: IDN, http://www.segurancaedefesa.org/conteudo/congresso/ICNSD_ABERTURA_texto_pdf_rui_pereira.pdf, acessado em 15 de junho de 2012.

PINTO, José C.P. (1992) - “A indústria e a sustentação logística (2): as relações entre a Defesa militar e as estruturas civis”, in *Revista CNPCE*, N.º 3, p. 17-26, <http://www.cnpce.gov.pt/archive/doc/revista4.pdf>, acessado em 23 de maio de 2012.

REIS, Liliana Domingues (2010) - “Relações UE-África – o Papel de Portugal?”, in *I Congresso Nacional sobre Segurança e Defesa*, 24-25 junho, Lisboa: IDN.

RIBEIRO, António Silva (2004) - “Na Linha do Horizonte. Estratégia Naval Portuguesa”, in *Revista da Armada*, N.º 379, setembro – outubro 2004, Ano XXXIV, p. 5-6, http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/revistadaarmada/Documents/2004/RA_379_SET_OUT04.pdf, acessado em 22 de agosto de 2012.

_____, António Silva (2010b) - “Uma visão estratégica do mar”, in *Revista Segurança e Defesa*, N.º 14, julho - setembro 2010, p. 31-35.

_____, António Silva (2011a) - “Mahan e as marinhas como instrumento político”, in *Revista Militar*, 23 de fevereiro,

<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=569>, acedido em 5 de agosto de 2012.

_____, António Silva (2011b) – “Segurança Nacional e Defesa Nacional: algumas divergências entre a doutrina e a prática”, in *Revista Segurança e Defesa*, N.º 19, outubro - dezembro 2011, p. 40-49.

RODRIGUES, Alexandre Reis (2004) - “O quadro ambiental interno da estratégia naval portuguesa: os recursos, as instituições e a sociedade”, in *Cadernos Navais*, N.º 10, setembro 2004, p. 147-160, Lisboa: Comissão Cultural da Marinha, GERE, http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/cadernosnavais/cadnav/Documents/Cadernos_Navais_10.pdf, acedido em 3 de agosto de 2012.

_____, Alexandre Reis (2006) - “O Emprego do Poder Naval no Século XXI”, in *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=301, acedido em 15 de junho de 2012.

_____, Alexandre Reis (2011) - “A nova estrutura da NATO. Alguém ganhou?”, in *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt_big.asp?id=886, acedido em 15 de junho de 2012.

SILVA, Jaime C. do V. Ferreira (2012) - *A Plataforma Continental Portuguesa: Análise do Processo de Transformação do Potencial Estratégico em Poder Nacional*, Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Estratégia, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/4379/3/Dissertação_Mestrado_Jaime%20Ferreira%20da%20Silva.pdf, acedido em 25 de agosto de 2012.

TADÉGNON, Noël Kokou (2011) – “West Africa: Joint Action Against Piracy”, in *Inter Press Service* em 26 setembro, <http://www.ipsnews.net/2011/09/west-africa-joint-action-against-piracy/>, acedido em 18 de abril de 2012.

TELES, B. Ferreira Teles (2012) – “A Marinha na Cooperação Técnico-Militar”, in *Revista da Armada*, N.º 465, Ano XLII, julho 2012, p. 11-13, http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/revistadaarmada/Documents/RA_465_JUL.pdf, acedido em 22 de agosto de 2012.

TELO, António José (2004) – “O contributo do Poder Naval”, in *Cadernos Navais*, N.º 10, setembro 2004, p. 23-50, Lisboa: Comissão Cultural da Marinha, GERE, http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/cadernosnavais/cadnav/Documents/Cadernos_Navais_10.pdf, acedido em 3 de agosto de 2012.

TOMÉ, Luís (2010) – “Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais”, in *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, outono 2010, p. 33-49, Lisboa: OBSERVARE, Universidade Autónoma de Lisboa, janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_voll_n1/pt_voll_n1_art3.html, acedido em 18 de julho de 2012.

Documentos oficiais ou oficiosos

ANUÁRIO (2007) – *Anuário Estatístico 2007*, Lisboa: Marinha.

ANUÁRIO (2008) – *Anuário Estatístico 2008*, Lisboa: Marinha.

ANUÁRIO (2009) – *Anuário Estatístico 2009*, Lisboa: Marinha.

ANUÁRIO (2010) – *Anuário Estatístico 2010*, Lisboa: Marinha.

CEDN (2003) - *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/03, 20 de janeiro de 2003, DR n.º 16 - I Série-B, http://www.portugal.gov.pt/media/507097/2003_conceito_estrategico_defesa_nacional.pdf acedido em 15 de junho de 2012.

CEMGFA (2011) - “A NATO no pós-LISBOA”, in *Comunicados do EMGFA*, Lisboa, EMGFA, <http://www.emgfa.pt/pt/organizacao/cemgfa/intervencoes/2011-01>, acedido em 22 de abril de 2012.

CEO (2004) - *Relatório da Comissão Estratégica para os Oceanos*, Parte II, http://www.emam.com.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=51&Itemid=115, acedido em 15 de junho de 2012.

CES (2008) - *O Mar e as Políticas Marítimas*, 22 de julho de 2008, Lisboa: Conselho Económico e Social, <http://www.ces.pt/download/594/MarPolitMarit.pdf>, acedido em 15 de junho de 2012.

CHENS (2008) - *Chens Maritime Security Best Practice Guidelines*, 24 novembro, www.chens.eu, acedido em 6 de agosto de 2012.

CRP (2005) - *Constituição da República Portuguesa*, Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto, Sétima revisão constitucional, DR n.º 155 - I Série-A, <http://dre.pt/comum/html/crp.html>, acedido em 15 de junho de 2012.

DMD (2010) - *Directiva Ministerial de Defesa 2010-2013*, Despacho n.º 7769/2010, de 16 de abril, do MDN, DR n.º 86 - II Série-A.

DPN (2011) - *Diretiva de Política Naval n.º 1/2011*, Lisboa: EMA, http://www.marinha.pt/PT/NOTICIASEAGENDA/DOUTRINA/Pages/dpn_2011.aspx, acedido em 15 de junho de 2012.

EAMI-2050 (2011) – “Task Force to Lead Development and Implementation of 2050 Africa’s Integrated Maritime Strategy (2050 Aim-Strategy) Formed”, in *Press Release*, N.º 064/2011, 3 de Junho, Adis Abeba: UA, <http://www.au.int/en/content/task-force-lead-development-and-implementation-2050-africa’s-integrated-maritime-strategy-20>, acedido em 10 de setembro de 2012.

EMA (2011a) - *Folheto doutrinário: a Marinha como Guarda Costeira*, Lisboa: EMA.

____ (2011b) - *Folheto doutrinário: a Marinha ao serviço de Portugal*, Lisboa: EMA, http://ema.marinha.pt/PT/Documents/Marinha_ao_servico_Portugal.pdf, acedido em 15 de junho de 2012.

____ (2011c) – *Folheto doutrinário: Segurança e Autoridade do Estado no Mar*, Lisboa: EMA, http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/Documents/Seguranca_autoridade_do_estado.pdf, acedido em 15 de junho de 2012.

____ (2011d) – *Folheto doutrinário: Portugal, uma Nação Marítima*, Lisboa: EMA, http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/Documents/Portugal_uma_nacao_maritima.pdf, acedido em 15 de junho de 2012.

____ (2011e) – *Folheto doutrinário: Desenvolvimento Económico, Científico e Cultural*, Lisboa: EMA, http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/Documents/Desenvolvimen_to_economico_cientifico_cultural.pdf, acedido em 15 de junho de 2012.

_____ (2011f) – *Folheto doutrinário: Defesa militar e apoio à política externa*, Lisboa: EMA, http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/Documents/Defesa_militar_e_apoio_politica_externa.pdf, acessido em 15 de junho de 2012.

_____ (2011g) – *Folheto doutrinário: Marinha de Duplo Uso*, Lisboa: EMA, http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/Documents/Defesa_militar_e_apoio_politica_externa.pdf, acessido em 15 de junho de 2012.

EMAM (2005) - *Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar*, Resolução do Conselho de Ministros n.º 128/2005, de 10 de Agosto, DR n.º 153 - I Série-B, <http://www.emam.com.pt/images/stories/legislacao/resolu%E7%E3o%20do%20conselho%20de%20ministros%20n.128-2005%20%20cria%20uma%20estrutura%20de%20miss%E3o%20denominada%20ABestru%20de%20miss%E3o%20para%20os%20assuntos%20do%20mar.pdf>, acessido em 15 de junho de 2012.

_____ (2012) – “Ministros do Mar da CPLP aprovam Estratégia para os Oceanos”, in *EMAM*, http://www.emam.com.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=402&Itemid=139, acessido em 15 de junho de 2012.

ENM (2006) - *Estratégia Nacional para o Mar*, Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, de 16 de dezembro, DR n.º 237 - I Série, http://www.emam.mdn.gov.pt/RCM%20163_2006%20ENM.pdf, acessido em 15 de junho de 2012.

ENSD (2009) - *Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento*, Resolução do Conselho de Ministros n.º 73, de 26 de agosto, DR n.º 165 - I Série. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, <http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/EstrategiaCooperacaoPortuguesa/Estrategias%20Sectoriais%20e%20Transversais/Documents/Estrategia%20Nacional%20sobre%20Seguranca%20e%20Desenvolvimento.pdf>, acessido em 15 de junho de 2012.

EX-ISNG (2000) – *Elementos de Doutrina*, Lisboa: Marinha.

GILPIN, Raymond (2007) – *Enhancing Maritime Security in the Gulf of Guinea*, janeiro de 2007, Center of contemporary conflict, <http://africacenter.org/wp-content/uploads/2007/07/Enhancing-Maritime-Security-in-the-Gulf-of-Guinea.pdf>, acessido em 15 de junho de 2012.

GNESOTTO, Nicole, GREVI, Giovanni (2006) - *The new global puzzle: what world for the EU in 2025?* Paris: Instituto de Estudos Estratégicos, União Europeia, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/NGP_01.pdf, acessido em 9 de agosto de 2012.

GOP (2011) - *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2012-2015*, Lei n.º 64-A/2011, de 30 de Dezembro, DR n.º 250 – I Série, https://www.utl.pt/admin/imagesuploaded/Lai%20n_%2064_A_2011.pdf, acessido em 15 de junho de 2012.

IMO (2012) – *Reports on acts of piracy and armed robbery against ships: Annual Report – 2011*, 1 de março de 2012, MSC.4/Circ.180, http://www.imo.org/OurWork/Security/SecDocs/Documents/PiracyReports/180_Annual2011.pdf, acessido em 15 de junho de 2012.

LBDN (2001) - *Livro Branco de Defesa Nacional 2001*, Lisboa: MDN.

LDN (2009) – *Lei de Defesa Nacional*, Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, DR n.º 138 - I Série.

LOPES, José C. Saldanha (2012) - “Dia da Marinha”, in *Revista da Armada*, N.º 464, Ano XLI, junho 2012, p. 5-7,
http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/revistadaarmada/Documents/RA_464_JUN.pdf
acedido em 15 de julho de 2012.

MOPTC (2006) - *Define a estrutura básica de organização interna*, Decreto-lei n.º 226/2006, de 15 de novembro, DR n.º 220 – I Série, Lisboa: MOPTC,
<http://www.dre.pt/pdfs/2006/11/22000/78747890.pdf>, acessado em 15 de junho de 2012.

NATO (2010a) – *Draft NATO Risk Management Guide (AS 2007/012)*, working paper PFP(AC/327-SG/A)WP(2010)0001, 17 de março.

____ (2010b) - *Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, 19 de novembro,
http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm, acessado em 15 de julho de 2012.

____ (2011) - *Alliance Maritime Strategy*, ANNEX 1 C-M(2011)0023, 18 de março,
http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110318_alliance_maritime-strategy_CM_2011_23.pdf, acessado em 15 de julho de 2012.

POEM (2010) - *Proposta de Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo*, Vol. 2, Tomo 2, novembro de 2010, Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território,
http://poem.inag.pt/images/stories/elementos_finais/POEM%202%2020Orientacoes%20Gestao%20Nov2010.pdf, acessado em 15 de julho de 2012.

RASI (2008) - *Relatório Anual de Segurança Interna*, Lisboa: Sistema de Segurança Interna.

RASI (2009) - *Relatório Anual de Segurança Interna*, Lisboa: Sistema de Segurança Interna.

RASI (2010) - *Relatório Anual de Segurança Interna*, Lisboa: Sistema de Segurança Interna.

RASI (2011) - *Relatório Anual de Segurança Interna*, Lisboa: Sistema de Segurança Interna.

RESE (1986) – *Regime de Estado de Sítio e de Emergência*, Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro, DR n.º 225 - I Série,
<http://www.emfa.pt/www/conteudos/informacao/fap/legislacao/defesanacional/Regimeestadositioemergencia.pdf>, acessado em 29 de agosto de 2012.

UE (s.d.) – *Estratégia da UE para a área do Atlântico - Contributo conjunto da França, Espanha, Portugal e Irlanda*, Bruxelas: Comissão Europeia,
<https://webgate.ec.europa.eu/maritimeforum/system/files/Contribuição%20Comum%20Estratégia%20do%20Atlantico%20FINAL%20PT.pdf>, acessado em 15 de junho de 2012.

____ (2002) – “Relativo à conservação e à exploração sustentável dos recursos haliêuticos no âmbito da Política Comum das Pescas”, in *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, Regulamento (CE) n.º 2371/2002, 31 de dezembro de 2002, Bruxelas: do Conselho da União Europeia, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:358:0059:0080:PT:PDF>, acessado em 15 de junho de 2012.

____ (2010a) - *Maritime Surveillance in Support of CSDP: The Wise Pen Team Final Report to EDA Steering Board*, 31 de março,
http://eda.europa.eu/Libraries/Documents/MARSUR_Wise_Pen_Team_Report_-_26_April_2010.sflb.ashx, acessado em 15 de julho de 2012.

___ (2010b) – *Proposta de que estabelece um programa de apoio ao aprofundamento da política marítima integrada*, Comunicado COM(2010) 494 final, 29 de setembro de 2010, Bruxelas: Comissão Europeia, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:321:0001:0001:PT:PDF>, acessado em 15 de julho de 2012.

___ (2011) - *Desenvolver uma estratégia marítima para a Região Atlântica*, Comunicado COM(2011) 782 final, 21 de novembro, Bruxelas: Comissão Europeia, <http://www.fem.pt/Documentos/com-2011-782-pt.pdf>, acessado em 15 de julho de 2012.

UN (2011a) - *Secretary-General at Security Council Meeting on Issue of Piracy in Gulf of Guinea*, 19 de outubro de 2011, SG/SM/13888, SC/10416, AFR/2268, <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10415.doc.htm>, acessado em 15 de julho de 2012.

___ (2011b) - *Security Council resolution 2018(2011) [on acts of piracy and armed robbery at sea off the coast of the States of the Gulf of Guinea]*, 31 de outubro de 2011, S/RES/2018(2011), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ec4ef142.html>, acessado em 15 de julho de 2012.

___ (2012a) - *Letter from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council-united nations*, 18 de janeiro de 2012, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/45, acessado em 15 de julho de 2012.

___ (2012b) - *Security Council resolution 2039 (2012) [on acts of piracy and armed robbery at sea off the coast of the States of the Gulf of Guinea]*, 24 de maio de 2012, S/RES/2039(2012), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fbc210f2.html>, acessado em 15 de julho de 2012.

USNSS (2002) - *The National Security Strategy of the United States of America*, 20 de setembro, Washington: *The White House*, <http://merln.ndu.edu/whitepapers/USnss2002.pdf>, acessado em 15 de julho de 2012.

APÊNDICE A - Proteção dos recursos marinhos e minerais

A proteção dos recursos marinhos e minerais assumiu uma maior relevância no seguimento da proposta de extensão da PC. Para além de adicionar uma área significativa ao território nacional, implica também um aumento da responsabilidade de proteção dos novos recursos, sendo necessário edificar e melhorar algumas das capacidades do SFN.

Por seu lado, “o aumento da população mundial e o crescimento do consumo de bens de toda a ordem, terão como consequência uma maior competição por recursos e uma parte destes virão do solo e subsolo marinho”. Ainda na perspetiva do Almirante Cajarabille, “Esta competição, aliada à escassez de alguns bens, terá tendência a provocar conflitos de intensidade pouco previsível” (2009b: p.13). Ao nível da UE, a conjuntura atual já é relativamente preocupante, pois nada garante que não venha a interferir nas PC dos EM.

Em 2001, esta situação foi objeto de um Regulamento saído da reforma da Política Comum de Pescas (PCP), embora com aplicação exclusiva a uma faixa compreendida entre o limite exterior do mar territorial e as 100 milhas de distância de costa, nos Açores, na Madeira e nas Canárias, em que Portugal (nos dois primeiros casos) e Espanha (no caso das Canárias).

Na perspetiva do TL, segundo a análise do Comandante Ferreira da Silva, parece não existir dúvidas de que os Estados-membros mantêm o seu poder soberano sobre os recursos não vivos existentes na PC, nomeadamente os minerais e energéticos. Não obstante, o TL estabelece que a UE dispõe de competência exclusiva no respeitante à conservação dos recursos biológicos do mar no âmbito da PCP (2012: p. 76, 77).

Uma das imposições do TL na chamada “Europa Azul”, assim designada no Regime Comunitário de Conservação e de Gestão dos Recursos da Pesca, reside na consagração da atribuição de competência exclusiva à União para a “conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum das pescas” (UE, 2008: art.º 3.º) em todas as áreas jurisdicionais (ZEE) dos Estados-membros:

“A Política Comum das Pescas abrange a conservação, a gestão e a exploração dos recursos aquáticos vivos e da aquicultura, bem como a transformação e comercialização dos produtos da pesca e da aquicultura, sempre que essas actividades sejam exercidas no território dos Estados-Membros ou nas águas comunitárias por navios de pesca comunitários ou nacionais dos Estados-Membros, sem prejuízo da responsabilidade principal do Estado de pavilhão” (UE, 2002: n.º1 do art.º 1.º).

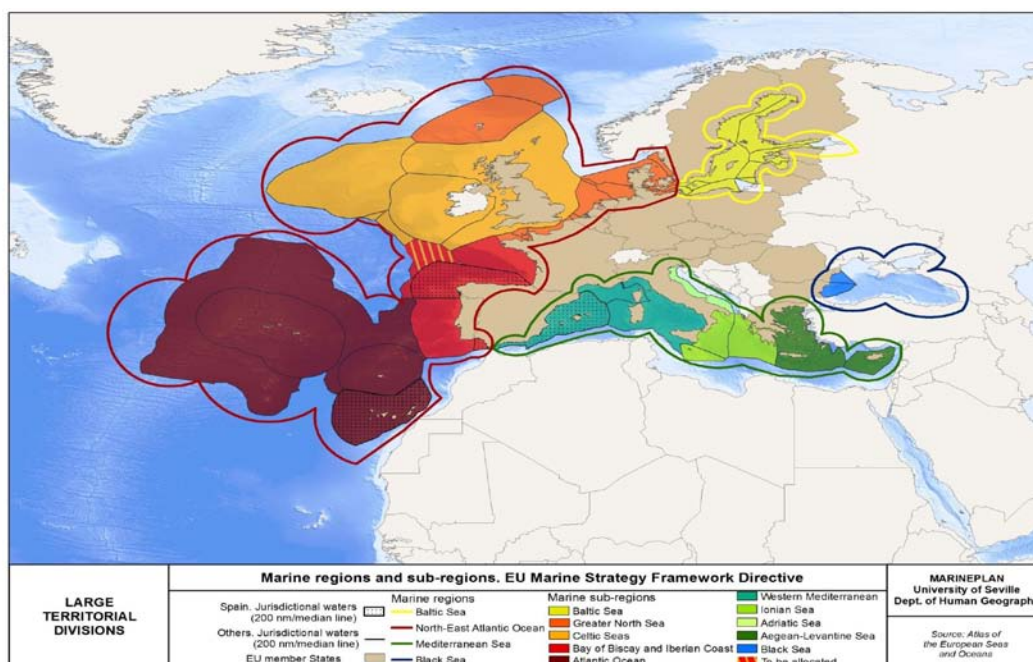


Figura 15 - Áreas de exploração dos recursos aquáticos vivos na UE
Fonte: Vivero, 2012.

Nestas circunstâncias, o Almirante Cajarabille nota com apreensão a evolução desta potencial ameaça:

“Não podemos esquecer que a União Europeia ainda não tem o modelo final definido, mas tende a atrair para os seus centros de decisão alguns dos direitos soberanos dos Estados, especialmente aqueles que possam interessar aos mais fortes. [...] O quadro descrito deixa claro que existem ameaças variadas e ameaças potenciais mais ou menos perceptíveis. Quanto mais valiosos forem os recursos encontrados na plataforma continental, mais perigosas se tornarão as ameaças” (2009b: p.14).

APÊNDICE B – A Base Tecnológica e Industrial de Defesa Nacional

A ligação militar com a base industrial nacional é, ainda, bastante incipiente, não existindo mecanismos sólidos que permitam assegurar a conclusão dos processos de *procurement* no *timing* adequado aos compromissos assumidos pelas FFAA, nem a garantia da existência do material pretendido no mercado nacional, em virtude do desconhecimento da sua capacidade produtiva.

Esta situação permanece por ultrapassar desde há largos anos, como comprova uma proposta efetuada em 1992 pelo Coronel Pereira Pinto. Neste sentido, este autor alertou para a necessidade de se conhecer a capacidade da indústria nacional para suprir as necessidades das FFAA, havendo para tal que organizar o sistema produtivo de modo a satisfazer as solicitações militares e civis, na maior extensão possível, por forma a garantir um efetivo apoio às FFAA em tempo de guerra (1992: pp. 23, 24).

Por forma a ultrapassar esta vulnerabilidade, foi recentemente estabelecida a Base Tecnológica e Industrial de Defesa Nacional (BTID), em articulação com as políticas de defesa europeias, por forma a constituir-se como a principal referência com vista à criação de uma estrutura tecnológica e industrial com capacidade de oferta na área da defesa. Apesar de esta iniciativa poder vir a produzir resultados muito razoáveis a longo prazo, o Coronel Albuquerque¹⁰⁹ destaca, numa palestra realizada ao CEMC2011/12, a sua ainda reduzida dimensão e deficiente estruturação, encontrando-se dispersa num conjunto de entidades, essencialmente pequenas e médias empresas (PME), que atuam por norma de forma isolada.

¹⁰⁹ O Coronel Albuquerque desempenha as funções de Diretor de Serviços de Projetos, Indústria e Logística (DSPIL) na DGAIED.

APÊNDICE C – Missões de serviço público

Na verdade, mesmo em tempo de paz, os estados costeiros têm necessidade de, em proveito próprio das suas populações e dos utilizadores indiferenciados do mar, garantir nos vários espaços marítimos a sua soberania ou jurisdição, o cumprimento da Lei e a satisfação de compromissos nacionais e internacionais, no âmbito do que poderemos chamar de serviço público. Isto envolve um conjunto muito vasto de tarefas, que nalguns países é dividido numa componente de carácter policial e outra de apoio cívico, ambas levadas a cabo no mar. Existe ainda uma outra modalidade que consiste em, adicionalmente, atribuir às marinhas responsabilidades na zona da concordância entre a terra e o mar, entendida esta, como um espaço de prolongamento do mar, em termos físicos e funcionais para as tarefas aí desenvolvidas.

A continuidade entre todas as missões suscetíveis de serem atribuídas ao poder naval repete-se, assim, tanto em termos funcionais como de área de atuação, desde o mar alto até à faixa de concordância entre o mar e a terra, variando a sua exploração de país para país, o que aliás será objeto de análise no quarto capítulo.

Podemos, assim, sistematizar as missões de serviço público realizadas pelas marinhas militares, no seu espectro mais amplo, da seguinte forma (Matias, 2004: p. 73, 74):

<i>No mar</i>		<i>Concordância mar/terra</i>
Policiais	Apoio Cívico	Policiais + Apoio Cívico
Fiscalização da extração de recursos vivos e inertes		Tal como no mar
Luta contra a pirataria		Tal como no mar
Luta contra a imigração clandestina		Tal como no mar
Luta contra o narcotráfico		Tal como no mar
Luta contra o terrorismo		Tal como no mar
Imposição de acordos internacionais		Tal como no mar
Ordem pública		Tal como no mar
	Busca e salvamento	Tal como no mar
	Balizagem	Tal como no mar
	Hidrografia, oceanografia	Tal como no mar
	Luta contra a poluição	Tal como no mar
	Assistência em acidentes, catástrofes naturais, etc.	Tal como no mar
	“Salvage”	Tal como no mar
	VTS	Tal como no mar

Tabela 21- Missões de serviço público

Fonte: Matias, 2004: p. 74.

ANEXO A - Resoluções do CSNU sobre a pirataria no Golfo da Guiné

United Nations S/RES/2018 (2011)

Security Council

Distr.: General

31 October 2011

Resolution 2018 (2011)

Adopted by the Security Council at its 6645th meeting,
on 31 October 2011

“The Security Council,

“Expressing its deep concern about the threat that piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea pose to international navigation, security and the economic development of states in the region,

“Recalling its statement of 30 August 2011 on piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea,

“Expressing its concern over the threat that piracy and armed robbery at sea pose to the safety of seafarers and other persons, including through their being taken as hostages, and deeply concerned by the violence employed by pirates and persons involved in piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea, “Affirming its respect for the sovereignty and territorial integrity of the States of the Gulf of Guinea and their neighbours,

“Further affirming that the provisions of this resolution apply only with respect to the situation in the Gulf of Guinea, “Affirming that international law, as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, in particular its articles 100, 101 and 105, sets out the legal framework applicable to countering piracy and armed robbery at sea, as well as other ocean activities,

“Noting that applicable international legal instruments provide for parties to create criminal offences, establish jurisdiction, and prosecute or extradite for prosecution, persons responsible for or suspected of seizing or exercising control over a ship or fixed platform by force or threat thereof or any other form of intimidation,

“Emphasizing the importance of finding a comprehensive solution to the problem of piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea,

“Noting the efforts of the States of the Gulf of Guinea to address this problem, including joint patrols at sea and the activities of the Federal Republic of Nigeria

“Also noting the need for international assistance as part of a comprehensive strategy to support national and regional efforts to assist States in the region with their efforts to address piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea,

“Welcoming the contributions made by some Member States and international organizations in support of the maritime sector, including security, capacity-building and the joint operations of the States of the Gulf of Guinea,

“Stressing that the coordination of efforts at the regional level is necessary for the development of a comprehensive strategy to counter the threat of piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea,

“Noting that States in the region have a leadership role to play in this regard, supported by organizations in the region,

“1. Condemns all acts of piracy and armed robbery at sea committed off the coast of the States of the Gulf of Guinea;

“2. Welcomes the intention to convene a summit of Gulf of Guinea Heads of State in order to consider a comprehensive response in the region and encourages the States of the Economic Community of West African States (ECOWAS), the Economic Community of Central African States (ECCAS) and the Gulf of Guinea Commission (GGC) to develop a comprehensive strategy, including through:

(a) the development of domestic laws and regulations, where these are not in place, criminalizing piracy and armed robbery at sea;

(b) the development of a regional framework to counter piracy and armed robbery at sea, including information-sharing and operational coordination mechanisms in the region;

(c) the development and strengthening of domestic laws and regulations, as appropriate, to implement relevant international agreements addressing the safety and security of navigation, in accordance with international law;

“3. Encourages States of ECOWAS, ECCAS and the GGC, through concerted action, to counter piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea through the conduct of bilateral or regional maritime patrols consistent with relevant international law; and requests the States concerned to take appropriate steps to ensure that the activities they undertake pursuant to this resolution, do not have a practical effect of denying or impairing freedom of navigation on the high seas or the right of innocent passage in the territorial sea to vessels of third States;

“4. Calls upon States, in cooperation with the shipping industry, the insurance industry and the

International Maritime Organization (IMO) to issue to ships entitled to fly their flag, appropriate advice and guidance within context of the Gulf of Guinea, on avoidance, evasion and defensive techniques and measures to take, if under the threat of attack, or attack when sailing in the waters of the Gulf of Guinea;

“5. Further calls upon States of ECOWAS, ECCAS and GGC, in conjunction with flag States and States of nationality of victims or of perpetrators of acts of piracy or armed robbery at sea, to cooperate in the prosecution of alleged perpetrators, including facilitators and financiers of acts of piracy and armed robbery at sea committed off the coast of the Gulf of Guinea, in accordance with applicable international law, including human rights law;

“6. Encourages the international community to assist, upon request, the States concerned in the region, ECOWAS, ECCAS, GGC and other relevant organizations and agencies in strengthening their efforts to counter piracy and armed robbery at sea, in the Gulf of Guinea;

“7. Welcomes the intention of the Secretary-General of the United Nations to deploy a United Nations assessment mission to examine the threat of piracy and armed robbery at sea, in the Gulf of Guinea and explore options on how best to address the problem, and looks forward to receiving the mission’s report with recommendations on the matter;

“8. Decides to remain seized of the matter” (UN, 2011b).

United Nations S/RES/2039 (2012)

Security Council

Distr.: General

29 February 2012 (Reissued for technical reasons on 19 March 2012)

Resolution 2039 (2012)

Adopted by the Security Council at its 6727th meeting, on
29 February 2012

The Security Council,

Recalling its statement of 30 August 2011 and its resolution 2018 (2011) of 31 October 2011, on piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea,

“Expressing its deep concern about the threat that piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea pose to international navigation, security and the economic development of states in the region,

Recognizing that piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea affect littoral countries, including their hinterland areas and landlocked countries in the region,

Expressing its concern over the threat that piracy and armed robbery at sea pose to the safety of seafarers and other persons, including through their being taken as hostages, and deeply concerned by the violence employed by pirates and persons involved in piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea,

“Affirming that international law, as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, in particular its articles 100, 101 and 105, sets out the legal framework applicable to countering piracy and armed robbery at sea, as well as other ocean activities,

“Affirming its respect for the sovereignty and territorial integrity of the States of the Gulf of Guinea and their neighbours,

“Further affirming that the provisions of this resolution apply only with respect to the situation in the Gulf of Guinea,

Recognizing the urgent need to devise and adopt effective and practical measures to counter piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea,

Emphasizing the importance of building on existing national, regional and extraregional initiatives to enhance maritime safety and security in the Gulf of Guinea,

Welcoming the initiatives already taken by States in the region and regional organizations, including the Economic Community of Central African States (ECCAS), the Economic Community of West African States (ECOWAS), the Gulf of Guinea Commission (GGC) and the Maritime Organization for West and Central Africa (MOWCA), to enhance maritime safety and security in the Gulf of Guinea,

Noting the ECCAS comprehensive joint maritime security architecture to counter piracy in the Central African subregion, including the strategy adopted by the ECCAS Peace and Security Council in February 2008, the establishment of the Regional Centre for Maritime Security in Central Africa (CRESMAC) in Pointe-Noire, Congo, as well as the multinational coordination centres in the region,

Further noting the preparatory steps taken by ECOWAS towards developing a maritime security approach through an Integrated Maritime Security Strategy and an Integrated Maritime Plan,

Noting the importance of adopting a comprehensive approach led by the countries of the region to counter the threat of piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea and their underlying causes,

“Also noting the need for international assistance as part of a comprehensive strategy to support national and regional efforts to assist States in the region with their efforts to address piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea,

“Stressing that the coordination of efforts at the regional level is necessary for the development of a comprehensive strategy to counter the threat of piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea, in order to enable the prevention and interdiction of such criminal activities and to ensure that persons engaging in piracy and armed robbery at sea are prosecuted and punished if convicted, with due regard for internationally recognized rules and principles of international law,

Reiterating that States in the region have a leadership role to play in countering the threat and addressing the underlying causes of piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea, in close cooperation with organizations in the region, and their partners,

“Welcoming the contributions by Member States and international organizations in support of ongoing national and regional efforts to secure Gulf of Guinea coastal areas and conduct naval operations, including the joint patrols carried out by the

Federal Republic of Nigeria and the Republic of Benin off the coast of Benin, and also welcoming further contributions, upon request,

Expressing its concern about the serious threats to international peace and stability in different regions of the world, in particular in West Africa and the Sahel

Region, posed by transnational organized crime, including illicit weapons and drug trafficking, piracy and armed robbery at sea,

Affirming its full commitment to promoting the maintenance of peace and stability in the Gulf of Guinea region,

1. Welcomes the report of the Secretary-General’s assessment mission on piracy in the Gulf of Guinea, which was dispatched to the region from 7 to 24 November 2011;

2. Encourages national authorities, as well as regional and international partners to consider implementing the recommendations of the assessment mission, as appropriate;

3. Stresses the primary responsibility of the States of the Gulf of Guinea to counter piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea and in this context urges them through ECCAS, ECOWAS and the GGC to work towards the convening of the planned joint Summit of Gulf of Guinea States to develop a regional anti-piracy strategy, in cooperation with the African Union;

4. Requests the Secretary-General through the United Nations Office of West Africa (UNOWA) and the United Nations Office of Central Africa (UNOCA) to support States and subregional organizations in convening the joint Summit, as referenced in resolution 2018 (2011), to the extent feasible;

5. Urges States of the region of the Gulf of Guinea to take prompt action, at national and regional levels with the support of the international community where able, and by mutual agreement, to develop and implement national maritime security strategies, including for the establishment of a legal framework for the prevention, and repression of piracy and armed robbery at sea and as well as prosecution of persons engaging in those crimes, and punishment of those convicted of those crimes and encourages regional cooperation in this regard;

6. Encourages Benin and Nigeria to extend their joint patrols beyond March 2012, while the countries of the Gulf of Guinea continue to work towards building their capacities to independently secure their coastlines and also encourages international partners to consider providing support, as needed, in that regard and to the extent feasible;

7. Encourages the States of the Gulf of Guinea, ECOWAS, ECCAS and GGC, to develop and implement transnational and transregional maritime security coordination centres covering the whole region of the Gulf of Guinea, building on existing initiatives, such as those under the auspices of the International Maritime Organization (IMO);

8. Encourages international partners to provide support to regional States and organizations for the enhancement of their capabilities to counter piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea, including their capacity to conduct regional patrols, to establish and maintain joint coordination centres and joint information-sharing centres, and for the effective implementation of the regional strategy, once adopted;

9. Requests the Secretary-General to support efforts towards mobilizing resources following the creation of the regional strategy to assist in building national and regional capacities in close consultation with States and regional and extraregional organizations;

10. Further requests the Secretary-General to keep the Security Council regularly informed through UNOWA and UNOCA, on the situation of piracy and armed robbery at sea in the Gulf of Guinea, including on progress made regarding the joint Summit as well as by ECOWAS, ECCAS and the GGC to develop a comprehensive strategy to counter piracy and armed robbery at sea;

11. Decides to remain seized of the matter” (UN, 2012b).

ANEXO B - Atividades realizadas em missão de CTM em 2010

Relativamente à atividade com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), destaca-se a participação na Iniciativa MAR ABERTO¹¹⁰ pela fragata Corte Real, em Cabo Verde, e que compreendeu um conjunto de exercícios e atividades de instrução e treino envolvendo pessoal militar e militarizado de ambos os países.

No âmbito da Cooperação Securitária Multilateral, mais propriamente no que concerne à Iniciativa 5+5, a Marinha participou em diversas atividades e exercícios, dos quais se destaca a participação no exercício de segurança marítima SEABORDER 10, em que Portugal organizou a parte LIVEX do exercício.

O cumprimento, quase na totalidade, do programa de exercícios conjuntos e combinados, no âmbito NATO, bilateral e nacional, constituiu a base fundamental para a manutenção da prontidão de forças, de unidades navais, de fuzileiros e de mergulhadores, assim como dos diversos Estados-Maiores envolvidos (Anuário, 2010: p. 17).

Países	Actividades realizadas	
	Em Portugal	No Estrangeiro
ANGOLA	Licenciatura em Ciências Militares (M) (AN) (EN-EAL); Estágio de Cte de Companhia; Curso de Formação de Oficiais (FZ); Curso de Formação de Sargentos (FZ) (TF) (C) (M) (CM) (E).	Formação de FZ Formação de Apitos Curso de refresco de mat. de nível operacional Estágio de Polícia Naval Curso de Tiro de combate Estágio de motores fora de borda
MOÇAMBIQUE	Licenciatura em Ciências Militares (M) (AN) (EN-MEC); Curso de Formação de Oficiais (FZ); Estágio de Cte de Companhia.	Técnicas de Formação Desenho de Cursos Avaliação da Formação
S. TOMÉ E PRÍNCIPE	Licenciatura em Ciências Militares (M) (AN); Curso de Formação de Sargentos (C) (M); Curso de Monitor de educação Física; Estágio de abordagem a navios; Estágio de Oficiais de quarto à ponte.	Manutenção das Ajudas visuais à Navegação
TIMOR-LESTE	Curso de Formação de Sargentos (M) (TF); Estágio de abordagem a navios; Estágio de Cte de Companhia; Monitor de Educação Física.	Ação de formação da Componente Naval Fuzileiros
CABO VERDE	Licenciatura em Ciências Militares (M) (AN); Curso de Formação de Oficiais (FZ); Curso de Formação de Sargentos (FZ) (TF) (C) (M) (CM) (E) (OP).	-
GUINÉ	Curso de Formação de Sargentos (M) (CM) (E).	-

Tabela 22 - Atividades realizadas em missão de CTM em 2010

Fonte: Anuário, 2010: p. 57.

¹¹⁰ Envolve a deslocação de uma ou mais unidades navais aos PLP, com a finalidade de servir de plataforma para o desenvolvimento de atividades tendentes à edificação de capacidades próprias daqueles países, no quadro da estrutura superior das respetivas FFAA, dos sistemas de segurança marítima e de Autoridade Marítima dos países parceiros (GERE, 2010: p. 112).

ANEXO C – Atividade de vigilância, fiscalização e policiamento em 2010

Os oceanos são uma enorme fonte de alimentos e recursos minerais, obrigando a um importante esforço de fiscalização, no sentido de impedir a sua exploração ilegal. Com esse objetivo, a Marinha mantém permanentemente no mar diversas unidades navais. Além disso, os Capitães dos Portos detêm competência em termos averiguatórios, instrutórios e decisórios, face a todos os ilícitos ocorridos neste âmbito.

A Marinha efetua cerca de 10.000 vistorias anuais a embarcações de pesca, nas águas sob soberania ou jurisdição nacional, cerca de 80% das quais a embarcações de pesca profissional e, aproximadamente, 20% no âmbito da pesca lúdica.

A Marinha participa, ainda, em cooperação com a Direção-Geral das Pescas e Aquicultura, na fiscalização da atividade piscatória em águas internacionais, dando cumprimento ao compromisso assumido junto da Agência Comunitária de Controlo das Pescas (ACCP).

A Marinha assegura, também, uma intervenção significativa no combate a ilícitos marítimos, como o narcotráfico, a imigração clandestina, o terrorismo, a proliferação de armas e a pirataria. Nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional adquirem maior relevância o narcotráfico e a imigração ilegal, em cuja repressão a Marinha colabora, respetivamente, com a Polícia Judiciária e com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

No âmbito do combate ao narcotráfico, todos os anos ocorrem várias ações com a participação da Marinha, que resultam na apreensão de várias toneladas de estupefacientes, sobretudo haxixe e cocaína. A Marinha emprega, habitualmente, nessas operações: unidades. O combate à imigração ilegal é feito em cooperação com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, que representa Portugal junto da agência de gestão e controlo das fronteiras externas da UE: FRONTEX. Nesse âmbito, a Marinha tem participado em várias missões destinadas a detetar fluxos migratórios ilegais originários do Mediterrâneo e do Norte de África. Além disso, participa ativamente no projeto European Patrols Network, também sob a égide da agência FRONTEX, que corresponde a uma rede de patrulha costeira permanente para a fronteira marítima meridional da UE, na qual se inclui a costa sul de Portugal continental e o arquipélago da Madeira (Anuário, 2010: p. 77).

MEIOS		TOTAL	SEGURANÇA E AUTORIDADE DO ESTADO										
			Segurança marítima e salvamento da vida humana no mar						Vigilância, fiscalização e policiamento			Estados de excepção e protecção civil	
			Busca e salvamento marítimo	Assistência a banhistas	Assinalamento Marítimo	Prevenção e combate à poluição do mar	Actividades de reparação marítima e conservatória de registo patrimonial	Fiscalização dos espaços marítimos e protecção dos recursos	Repressão de ilícitos marítimos			Estado de sítio e de emergência	Actividades de protecção civil
									Narcotráfico	Imigração ilegal	Outros		
UNIDADES NAVAS	Fragatas "Vasco da Gama" com helicóptero orgânico	3											
	Fragatas "Bartolomeu Dias" com helicóptero orgânico	2											
	Helicóptero orgânico "Lynx"	5											
	Corvetas "Baptista de Andrade"	3											
	Corvetas "João Coutinho"	3											
	Submarinos "Albacora"	1											
	Reabastecedor de esquadra "Bérrio"	1											
	Patrulhas "Cacine"	3											
	Lanchas de Fiscalização "Argos" e "Centaurus"	9											
	Lanchas de Fiscalização "Albatroz" e "Rio Minho"	3											
	Lancha desembarque "Bacamarite"	1											
	Navios hidrográficos "D. Carlos I"	2											
	Lanchas hidrográficas "Andrômeda"	2											
	Navio balizador "Schultz Xavier"	1											
UNIDADES FUZILÉROS	Navios escola "Sagres" e "Polar"	2											
	BF1	207											
	BF2	237											
	UPN	140											
	DAE	36											
	UMD	112											
	CAF	118											
UNIDADES MERGULHADORES	CATT	118											
	DMS 1	11											
	DMS 2	46											
OUTROS DESTACAMENTOS OU UNIDADES	DMS 3 - Guerra Minas	5											
	UAM IH	3											
	Brigadas hidrográficas	2											
	UAM DGAM	45											
	NTM "Creoula"	1											
TOTAL		1.122											

Empenhamento operacional muito provável.

Empenhamento operacional provável.

Tabela 23 - Tarefas e meios disponíveis

Fonte: Anuário, 2010, p. 67.