

BOLETIM DO
INSTITUTO D. JOÃO DE CASTRO
NOVA SÉRIE | 2011 | N.º 5

RΘTΘIROS

A circunstância nacional

◆ ◆ ◆
Índia: potência emergente

◆ ◆ ◆
O euro e o federalismo europeu

◆ ◆ ◆
Poder e Estado

◆ ◆ ◆
Delimitação da plataforma marítima

◆ ◆ ◆
Problemas da democracia em Portugal

◆ ◆ ◆
O Mar: caminho ou destino?

◆ ◆ ◆
A segurança e os espaços marítimos

◆ ◆ ◆
A vigilância marítima

BOLETIM DO
INSTITUTO D. JOÃO DE CASTRO

R⊕T E I R⊕S

NOVA SÉRIE | ANO 2011 | N.º 5

BOLETIM DO
INSTITUTO D. JOÃO DE CASTRO
RÔTEIROS
NOVA SÉRIE | ANO 2011 | N.º 5

Conselho editorial

Adriano Moreira
Maria Regina de Mongiardim
José Fontes

Director

António Carlos Rebelo Duarte

Editor

Raúl Alves Fernandes

Propriedade

Instituto D. João de Castro

Redacção e Administração

Rua D. Francisco de Almeida, 49
1400-117 Lisboa
Telefone: 213 032 150
Fax: 213 032 160
e-mail: geral@idjc.pt

Execução gráfica

ACMA, Lda.

Número de Registo

112874

Depósito legal

212775/05

Índice

NOTA DA DIRECÇÃO

Ponto de encontro	5
--------------------------------	----------

ENSAIO

A circunstância nacional	7
---------------------------------------	----------

Adriano Moreira

Índia: Potência emergente	15
--	-----------

Maria Regina de Mongiardim

O Euro e o federalismo europeu	33
---	-----------

António Rebelo Duarte

ACTUALIDADE

O poder e o Estado	55
---------------------------------	-----------

José Fontes

Delimitação da plataforma continental: A questão dos vizinhos	63
--	-----------

Alexandra von Böhm-Amolly

Problemas da democracia em Portugal: À 6.^a é de vez	79
---	-----------

João José Brandão Ferreira

O Mar – caminho ou destino?	89
--	-----------

Francisco Vidal Abreu

A segurança e os espaços marítimos 107

Vítor Manuel Bento e Lopo Cajarabille

**A vigilância marítima: Instrumento da segurança no quadro da defesa
europeia (PCSD) e da Política Marítima Integrada (PMI) 123**

António Rebelo Duarte

Ponto de encontro

Em 2010 foi retomada a publicação do Boletim “Roteiros”, título atribuído pelo Instituto Dom João de Castro à sua publicação anual, cuja filosofia editorial acaba por se confundir com os propósitos do Instituto: Informar, Reflectir e Difundir.

Na edição da retoma demos conta da nossa vontade de escolher o caminho da adaptação inovadora, porfiando pela renovação. Este novo número do Boletim é a expressão dessa vontade e porfiosa tentativa. Ele inscreve-se nesse propósito, mas fiel à história e natureza da nossa publicação, sobretudo memória viva e informativa das actividades que vão desenhando o roteiro do próprio Instituto, reconduzido, desse modo, ao estatuto de ponto de encontro e de debate através de conferências e intervenções de personalidades de referência da nossa sociedade sobre questões culturais e sociais, que interessam e preocupam os portugueses em plena conjuntura de reconhecida complexidade, onde não escasseiam os reptos que nos desafiam neste início de século, relacionados com o posicionamento do país relativamente à Europa e ao mundo e a gestão das suas aspirações e expectativas.

Estes “Roteiros” 2011, com o seu conjunto de comunicações, é depositário de uma inestimável participação cívica com o rosto e protagonismo dos nossos convidados, prestimosos e qualificados conferencistas, animadores das sessões mensais realizadas ao longo do ano que findou. Por essa colaboração e partilha de conhecimento e competências, expresso, em nome da Direcção e demais órgãos sociais do Instituto, o nosso sincero agradecimento e penhorada gratidão, com uma retribuição, ínfima mas possível, a da oferta do Boletim a tão distintas personalidades e prezados colaboradores.

Durante o ano findo, a temática não divergiu muito, circulando pelas matérias do foro económico, da geopolítica, da segurança e do mar. Não será de estranhar que assim tenha acontecido. A crise europeia e, em particular, a crise do euro, tornaram a opinião pública e a sociedade civil

permeáveis a esses assuntos e algo céptica quanto aos desenlaces futuros. De facto, a economia que nos rodeia, com o recente triunfo do poder financeiro, ou talvez não, é bem mais complicada do que parece e, para nós portugueses, a par do esforço de consolidação das finanças públicas, torna-se imperioso descobrir o caminho do crescimento, cujo processo depende do investimento e dos recursos cuja prodigalidade não abunda no nosso território. É precisamente aqui que entram os espaços marítimos sob jurisdição nacional a equivaler-nos, em dimensão global, à 11.^a posição a nível mundial, e toda e vasta gama de recursos marinhos, vivos e não vivos, que se abrigam no seu solo e subsolo, bem como nas respectivas e sobrejacentes águas. Não podemos deixar que a crise de 2011 seja um desperdício ou oportunidade perdida. Tenhamos esperança de que nos momentos difíceis, o quase impossível vire viável e exequível, permitindo que a UE e Portugal recuperem o seu estatuto, credibilidade e fulgor.

Incluimos os textos de algumas das conferências que se realizaram em 2011 e de outros autores que são igualmente destinatários do mesmo agradecimento, com especial menção e apreço para o Senhor Professor Adriano Moreira, presidente do nosso Conselho de Fundadores e da Assembleia-Geral, e, mais do que isso, a alma viva e farol iluminante da instituição.

Espero, esperamos todos os que prosseguem a ideia e obra dos fundadores, que o entusiasmo colocado na concretização de “Roteiros” colha eco favorável e seja correspondido pela apreciação dos seus leitores e que este boletim seja uma contribuição, ainda que modesta mas positiva, para o esclarecimento das questões que nos interessam e para a afirmação consciente dos nossos valores.

E é precisamente aos nossos leitores, amigos e associados que dedico uma nota final, endereçando-lhes os melhores votos de fortuna e resiliência perante um novo ano prolixo de adversidades que o tradicional engenho e improviso lusitanos, mais uma vez, vão superar, como conseguido ao longo da sua História.

Restelo, 31 de Janeiro de 2012.

O Presidente da Direcção

A circunstância nacional

ADRIANO MOREIRA *

I – Depois do Ultimato de 1890, a imagem da circunstância de Portugal no mundo, que ensombrava a consciência da juventude que tinha acesso ao ensino superior, era a de o país ser uma colónia inglesa. Os motivos radicavam no percurso condicionado do governo português desde as invasões francesas (1807-1820), que levaram o Rei a embarcar para o Brasil, entre mais razões porque este espaço europeu não era “a melhor e a mais importante parte da monarquia (D. Rodrigo de Sousa Coutinho, Conde de Linhares), e nessa retirada foi protegido pela esquadra inglesa, para depois o nosso território europeu ser o campo de batalha em que Wellington iniciou a derrota de Napoleão. Nas companhias majestáticas da África que nos ficou depois do ultimato, nas empresas nacionais, a posição inglesa era visivelmente opressora. Por 1891, quando o brio nacional se mostrava gravemente ferido, Eça de Queirós expressou a sua angústia (Correspondência, Castilho, Lisboa, 1983, II, pg. 172), escrevendo o seguinte: “Eu creio que Portugal acabou. Só o escrever isto faz vir as lágrimas aos olhos – mas para mim é quase certo que a desapareição do reino de Portugal há-de ser a grande tragédia do fim do século”. Um desabafo que poderia fazer recordar a resposta do Bispo de Silves, quando perguntado sobre a legitimidade da vinda dos Filipes, dizendo que “ao presente não lhe vejo mais remédio”.

Foram épocas em que a dependência da hierarquia das potências, e portanto da hierarquia dos seus interesses soberanos, era o paradigma da hierarquia efectiva em que se baseava a ordem ou desordem mundial.

* Professor Emérito da Universidade Técnica de Lisboa, de cujo Conselho Geral é Presidente. Presidente da Academia das Ciências de Lisboa.

Na entrada deste Milénio, o fim do mundo antigo tem na base o fenómeno diferente da interdependência global, que não ignora a hierarquia, por vezes não correspondente à semântica em vigor, como acontece com detentores de veto no Conselho de Segurança, a Inglaterra e a França, cuja intervenção mundial possível está longe da qualificação de grandes potências.

De facto, a ordem mundial, definida na Carta da ONU e tratados complementares, cobre muito escassamente a situação *caótica* em que o mundo se encontra, e que levou por exemplo a parceria autorizada de Berry Buzan, Charles Jones, e Richard Little, a tentar organizar *The Logic of Anarchy* (University Press, 1993), na heróica e ao mesmo tempo humilde tarefa de arquitectar um *Structural Realism* que tomasse o lugar da *neorealist theory* que dominou o fim da guerra fria.

Aquilo que finalmente se tornou dominante foi a pouco animadora tentativa de Edgar Morin com a sua *Introduction à la pensée complexe* (Seuil, 2005), ao lamento de Alexandre Adler ao escrever o seu *J'ai vu finir le monde ancien* (Grasset, PUF, 2001), à mais esperançosa meditação de Tzvetan Todorov, sobre *Le nouveau désordre mondial* (Robert Laffont, 2003), ou a como que final desistência de William Ospina ao escrever o seu *Es tarde para el hombre* (Belacqua).

2 – A mudança radical da circunstância portuguesa foi, antes de mais, um efeito colateral do processo globalista, e depois da governança interna pela qual é exclusivamente responsável.

No que toca à circunstância externa, como frequentemente insisto, foi sempre fundamental a necessidade de um apoio externo, o Papa na primeira dinastia, a Inglaterra a partir da segunda, a União Europeia quando a descolonização abriu caminho à efectivação do secular projecto de organizar a unidade política do continente.

Esta *descolonização* do Império Euromundista, do qual detínhamos parte ao lado das potências da frente marítima atlântica, foi coberta, como de tradição, pelos grandes princípios, mas de facto porque todas essas soberanias tinham perdido na guerra a capacidade da hegemonia.

Por isso, ao mesmo tempo que a Europa ficou dependente das matérias primas, das energias renováveis, e dos mercados, que decidira dominar pela expansão do século XIX, encontrou na *unidade política*, para a qual iniciou a marcha a pequenos passos, a resposta à *globalização* que se estruturou sem plano prévio. De facto, enquanto a estrutura das *redes* se desenvolvia, com a aguda visão de Castelles que surpreendeu o fenómeno, a *interdependência mundial*, sem governança, ultrapassou e desactualizou a visão sistémica da ONU e das suas organizações especializadas, com o intervalo da ordem dos Pactos Militares, NATO - PACTO de Varsóvia, que durou até à queda do Muro de Berlim.

De facto, depois da queda do Muro e do fim da ordem dos Pactos Militares, ninguém conseguiu elaborar uma visão racionalizada do mundo, que perdera a liderança das antigas superpotências, com a mundialização a desafiar o aparecimento de centros directórios, sem respostas para as inovações da polemologia, com G. Jonh Jkenberry e Anne-Marie Slaughter, em Setembro de 2006, a tentarem tornar visível um futuro ordenado com o seu *Forging a World of Liberty Under Law*. Nesta anarquia de conceitos em que Niall Ferguson sublinhou a *apolaridade* e o vazio em que emergiam novos actores sem afinidade com os titulares dos poderes tradicionais, destacou-se Seymon Brown, que deu por ultrapassado o interesse nacional orientador do modelo antigo, propondo uma *Declaração de Interdependência*, tendo como paradigma o princípio da *sobrevivência global da Humanidade*. Portugal, nesta Europa que foi a dinamizadora da grandeza ocidental, mas que tinha visto chegar ao fim a política dos impérios – a Índia, o Brasil, a África – adoptou o princípio secular de suprir a debilidade pelo apoio externo, aderindo ao movimento europeu, sem outra alternativa, sob o governo de Mário Soares em 1986.

De então até à crise mundial com que entramos no III Milénio, a evolução, na visão de Michael Hordt e António Negri, caminhou para um Império desprovido de centro (Barata-Moura), que “só pode ser concebido como uma república universal, como uma rede de poderes e contra-poderes estruturada numa arquitectura sem limites e inclusiva. Esta expansão imperial não tem nada a ver com imperialismo, nem com aqueles orga-

nismos de Estado desenhados para a conquista, a pilhagem, o genocídio, a colonização e a escravatura. Contra tais imperialismos, o Império estende e consolida o modelo do poder em rede”¹.

3 – Este conceito do Império em rede tem de ser avaliado, supomos, em relação a um facto perturbador da racionalização: *a imagem do poder dura mais tempo do que a modificação da conjuntura pelos factos*. A servir de exemplo, nota-se como a França e a Inglaterra mantiveram o *poder de veto* no Conselho de Segurança, sendo exigível grande imaginação para lhes conferir uma influência mundial correspondente. Todavia, não obstante as mudanças estruturais e mundializantes das interdependências, o Estado continua a ser “um quadro privilegiado de regulação política das Sociedades” (Chevallier), mas tornou-se progressivamente evidente que a semântica abrigava conteúdos progressivamente diferentes.

Nascido na Europa ocidental, no fim do feudalismo, tornou-se fundamental na *identificação e defesa* das comunidades, nacionais por princípio, na *protecção da ordem social*, e na *regulação dos conflitos sociais*.

Todavia, o referido fenómeno da permanência da imagem do poder para além dos factos, permitiu que a versão de *O Fim da História* (Fukuyama) imaginasse a mundialização do modelo americano da democracia, dos direitos do homem, e da economia de mercado, sem que a percepção mais realista do *Conflito das Civilizações* (Huntington) tivesse impedido o republicanismo americano de contribuir para a decadência ocidental, e para o *globalismo das fracturas*. As fronteiras físicas tornaram-se, a favor do credo do mercado, em apontamento administrativo, o progresso das comunicações encaminhou para o que Peter Drucker chamou a *Société post-capitaliste*, e Zbigniew entendeu que tudo transformava os EUA na “*primeira sociedade global da história*”. A mobilidade dos investimentos alterou a geografia do emprego e das desigualdades, com a deslocalização a marcar a técnica de gestão empresarial da época, e com as migrações descontroladas a alterar o conceito inte-

¹ José Barata-Moura, *O mundo de Múltiplas Vozes*, in *Estudos sobre a Globalização da Sociedade Civil*, Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 2008, pg. 63.

grador da sociedade civil pelo confronto com a *multidão*, não integrada, nem protegida legalmente, dos emigrantes.

De facto, a fractura das desigualdades entre povos ricos e povos pobres – estes os chamados *damnés de la terre* – não deixou de se aprofundar, e lembremo-nos de que, por 1964, um Relatório da ONU avisava que se tratava de uma ameaça equivalente à das armas de destruição maciça. Vigorou décadas a caracterização do Norte do Mundo, a cidade planetária como lhe chamou Mao, como afluente, consumista, até unidimensional, e o Sul do Mundo, desmonido, carente, com a *geografia da fome* a separá-los, na linguagem de Josué de Castro.

4 – Em face desta complexidade de desafios, em que avultam as ameaças à paz, e os crimes contra a Humanidade, a irradicação da fome continua um voto piedoso, os *Objectivos do Milénio* uma ilusão de financiamento possível, e, pelo que mais nos interessa, uma teoria de riscos para a Europa em que nos encontramos, e para o Portugal em que nascemos. Em primeiro lugar devemos sublinhar que a União Europeia é um exemplo avançado de uma construção multinacional para responder aos desafios das interdependências mundiais que ultrapassam as capacidades das soberanias, na definição clássica, exemplo de um *regionalismo* que defrontará, para obter equilíbrio, os chamados *Estados Baleias*, como os EUA, a China, a Índia, o Brasil.

Bastaria registar a atracção que levou ao crescimento acelerado de adesões para reconhecer que o projecto de substituir as guerras internas clássicas pela cooperação, adoptar a democracia da sua tradição filosófica, estabelecendo uma livre circulação de pessoas e capitais, tudo coroado pela moeda comum (Maestricht, 1992), foi dinamizador do pensamento secular de uma unidade perante o mundo.

Todavia, a crise financeira e económica mundial, que atingiu severamente a União, aconselha a não responsabilizar apenas o anónimo *sistema financeiro mundial*, sem lideranças assumidas, mas começar pelos erros cometidos. Em primeiro lugar, sobretudo tendo em conta a relação entre capacidades e os princípios da solidariedade, o facto de o *alargamento* nunca ter sido precedido de estudos discutidos de governa-

bilidade segundo o ideário de União; igualmente sem estudos prévios se avançou para a autonomia da segurança e defesa, sem cuidar da avaliação da necessidade das *fronteiras amigas*, um caso muito evidenciado pela proposta adesão da Turquia; depois a *política furtiva* que se traduziu em que os cidadãos conheceram as políticas pelos *efeitos* sem nelas participarem, e sem que os Parlamentos nacionais intervissem na sua discussão e adopção; finalmente uma política de desenvolvimento, descuidada, que finalizou no avanço da fronteira da pobreza do sul do mundo para o Norte do Mediterrâneo, esse mar euroafricano, hoje num turbilhão que não torna seguros os prognósticos sobre a paz e sobre a definição da apregoadada *democracia muçulmana*. A governança balbuciente, desenvolvida sempre em dificuldades com os conceitos sobreviventes do passado anterior à guerra fria, faz do Tratado de Lisboa um instrumento de interpretações e harmonização de competências difícil, que permite o aparecimento de ambições de Directório, em que a liderança tem pertencido à Chanceler alemã, e tem um passado europeu de desastres.

Pelo que respeita a Portugal, é evidente que a mudança de teor de vida se deu para padrões extremamente elevados em relação ao passado imperial, que a democracia se implantou sem preços excessivos em relação à mudança de regime, que o sistema educativo, sem racionalização da rede nacional, progrediu, mas com os factos da crise a demonstrar que a governança não foi brilhante nas previsões financeiras e económicas, que os gastos excederam as regras da prudência, e que, por isso, se o progresso eliminou num período transitório carências de vida que eram severas, a inevitável necessidade das contenções impostas pela crise vão causar sofrimentos sociais, humanos, colectivos, de enorme intensidade, um desafio ao civismo que tem a cooperação, a solidariedade, e a paz, como referências invioláveis.

O primeiro dos factos altamente inquietante é que o *Estado* evoluiu, muito por políticas furtivas, para *Estado exíguo*: isto é, um Estado com relação deficitária alarmante entre recursos e objectivos, muito para além do *Estado social* de que mais se fala, com razão. A defesa, a segurança, a justiça, o ensino, são domínios onde a exiguidade do Estado é

patente, apoiado no verdadeiro regime de *protectorado* em que se encontra, executando o *programa* da chamada troika, não o programa de um governo democraticamente eleito. Se lembrar-mos a passada imagem de colónia inglesa, a semântica é mais suave mas não é menos inquietante.

Depois, o crescimento e aprofundamento da interioridade, em grande parte por execução da Política Agrícola Comum, torna exigente a urgência de uma nova *Lei das Sesmarias*, que combata a desertificação, o abandono das terras cultiváveis, o esvaziamento das aldeias, a quebra de natalidade, tendo por certo que o enfraquecimento da relação pessoas e terra, e também mar, de facto aumenta, não apenas a exiguidade do Estado, mas exiguidade do país: foi abandonado, e esquecido, o antigo conceito de *reserva estratégica alimentar*, que se ensinava na gloriosa escola primária republicana.

Recentemente, o Presidente da Comissão Europeia, falando em Portugal, retomou a sua antiga preocupação com um Política marítima comum europeia, o que fez recordar que, pela primeira vez na história portuguesa, nomeamos um Ministro do Mar e desapareceu a frota. Desta vez, em vista das notícias sobre a plataforma continental, a riqueza que ali se encontra e já conhecida, designadamente pelos estudos das Universidades dos Açores, de Aveiro, e do Algarve, esperamos que a plataforma seja reconhecida, e que pelo menos a política comum, se vier a ser adoptada, seja descentralizada em termos de não desencadear uma narrativa paralela à de Política Agrícola Comum.

Acrescentaria que o descaso manifestado ao longo destes anos pela *racionalização* da Rede nacional de ensino superior, ignorou que se trata de uma componente da *soberania* do século XXI, a exigir saber e saber fazer para enfrentar os desafios globais. Apenas a rede pública mereceu alguma atenção, nem sempre de louvar, com total esquecimento de que a *rede nacional* abrange a *rede pública, universitária e politécnica*, e *rede privada e cooperativa*, e a *rede militar*. O resultado está expresso, pela falta de um sempre recomendado banco de dados que orientasse as escolhas livres dos jovens, no desencontro entre as espécies de licenciaturas existentes e as necessidades do país, e, pior, no

facto de termos os técnicos, precisarmos dos técnicos, e não termos emprego para os técnicos.

A emigração não precisa de ser uma recomendação inscrita nas intervenções governamentais, porque na lei da vida é que os ricos exportam capitais e os pobres exportam gente. Por isso é uma política de fixação dos qualificados que necessita de ser formulado e tornado convincente.

Finalmente, desejaria insistir em que a União Europeia, indispensável, não impede as janelas de liberdade de Portugal. Primeiro porque a Inglaterra teve um grande império, a França, a Bélgica, a Holanda, a Espanha, igualmente, mas nenhum tem uma CPLP. O fortalecimento desta organização, ligada pela língua que não é nossa, também é nossa, oferece campos de cooperação e desenvolvimento que exigem atenção e reforço, designadamente pelo fenómeno da *regionalização* que referi e vai crescer no mundo: todos os seus membros são marítimos, são pobres com diferença crescente para o Brasil, e o desafio do fraco ao forte, apoiado na solidariedade, tem-se demonstrado eficaz; a segunda janela de liberdade é o Mar, pelas razões que disse, e ainda pelos motivos que lembrarei: somos necessários à segurança do Atlântico Norte, a segurança do Atlântico Sul, a segurança do Mediterrâneo, o que tudo envolveu Portugal. Para além dos recursos vivos do mar cuja gestão entregamos pelo Tratado de Lisboa à Comissão Europeia, e da Plataforma Continental que temos de reclamar, defender, e explorar. Se Portugal não for ter com o Mar, o Mar virá sempre ter com Portugal, e neste caso não pelas melhores razões.

Índia: potência emergente

MARIA REGINA DE MONGIARDIM *

Desde finais do século passado, que a Índia vem sendo considerada uma potência emergente na esfera global. Uma condição que o presidente Obama valorizou, ao afirmar, durante a sua visita a esse país em Novembro de 2010, que a Índia “já não era um poder emergente, mas, sim, um poder mundial”. Naturalmente, estas palavras soaram como música celestial aos ouvidos dos indianos, sempre tão altivos e orgulhosos da sua nação!...

Assim, pela mão dos EUA – e com o aparente aval da Rússia, sua tradicional aliada – a Índia ascendia a um patamar de grande potência, o que tende a legitimar os seus anseios de se tornar um poder incontornável, tanto na região asiática, frente à China, como no mundo multipolar e policêntrico da actualidade.

Esta situação decorre de uma série de indicadores, em que os principais são: a **grandeza demográfica** da Índia e a sua rápida **expansão económica**. Em termos demográficos, a Índia é o segundo país mais populoso do mundo, com cerca de um bilião e duzentos milhões habitantes; uma taxa anual de crescimento demográfico, que ronda 1,5%; e uma faixa etária juvenil (abaixo dos 30 anos), que atinge os 60% da população.

Ao contrário de outras nações poderosas, designadamente do Ocidente, a força de trabalho na Índia está em ascensão, o que, numa perspectiva optimista, pode vir a diminuir os índices de dependência dos jovens, graças ao crescimento económico, aos incentivos sociais e às políticas educativas, e a alguma contenção da natalidade. Embora ténues, estes incentivos têm perfilado as prioridades dos últimos governos da coligação

* Diplomata e docente universitária.

UPA, ao elegerem o “homem comum” como alvo privilegiado das suas políticas de carácter social.

Em termos económicos, a Índia tem um crescimento anual que se acerca dos 7,5%, apesar dos efeitos da crise mundial, e posiciona-se no segundo lugar das economias do mundo com um crescimento mais rápido, tendo ultrapassado os 9%, nos anos anteriores à eclosão da crise financeira global.

O extraordinário incremento da indústria das tecnologias da informação (TIC) deu origem a que a Índia seja já, mundialmente, classificada como uma “superpotência” neste sector, em particular, na área dos serviços tecnológicos. A indústria farmacêutica constitui outra importante alavanca do seu acentuado crescimento económico.

Com as suas idiossincrasias, a Índia permanece, todavia, um país essencialmente rural (cerca de 60%), com uma indústria manufactureira débil e incapaz de absorver a mão-de-obra disponível, o que se repercute nas suas elevadas taxas de pobreza (53,5%) e de desemprego (8,8%).

A estes dois indicadores essenciais juntam-se os seguintes factores positivos:

1. A sua **dimensão geográfica**. A Índia é o sétimo maior país do mundo, com 3.287.590 km²;
2. A sua **localização geoestratégica**, no cruzamento das rotas comerciais euro-afro-asiáticas; a sua **posição central no Índico** (por onde transitam 70% dos recursos mundiais do petróleo), entre o Mar Árábico e a Baía de Bengala; a sua proximidade ao Pacífico; e a sua **enxertia no vasto e problemático corredor islâmico**;
3. A importante **diáspora indiana**, com mais de 35 milhões de indivíduos espalhados pelo mundo, e as influentes comunidades indianas nalguns dos mais importantes países de acolhimento (EUA, GB). Fonte de recursos não negligenciável, esta diáspora representa, só nos países árabes do Conselho de Cooperação do Golfo (mais de 3,5 milhões), 4 biliões de dólares de remessas anuais de divisas;

4. O seu **poderio militar**. A Índia é a terceira maior potência militar do mundo, em termos de dimensão das forças armadas, bem apetrechadas e capacitadas, tanto para intervirem em caso de conflito e para garantirem a soberania e a integridade territorial do país, como para se incorporarem nas diversas missões de paz das NU, em várias partes do globo (Darfur, Sudão, República do Congo, Haiti, Chipre, Timor-Leste, Afeganistão, Líbano). A modernização e apetrechamento das forças armadas indianas, que as autoridades de Deli vêm promovendo com carácter prioritário, visam aumentar e consolidar o poder militar do país, que é hoje o maior importador de equipamento militar do mundo (70%, que provêm da Rússia, de Israel e, mais recentemente, dos EUA). A Índia está igualmente a desenvolver um ambicioso programa espacial militar;
5. A detenção do **poder nuclear** (1998), no âmbito do qual a Índia viu reconhecido e legitimado, internacionalmente, o seu estatuto de potência nuclear, graças aos recentes acordos nucleares firmados, nomeadamente, com os EUA, a França, a Rússia, o Canadá e a Inglaterra, apesar de não ser signatária do Tratado de Não-Proliferação. Um acordo similar deveria ser assinado, a breve trecho, com o Japão, decisão que, provavelmente, pode vir a ser afectada pelo desastre nuclear de Fukushima;
6. O papel proeminente da Índia no campo da **economia do conhecimento**, em que é o terceiro país do mundo a contar com uma Agência Espacial-ISRO (EUA e Rússia) e o terceiro país asiático (China e Japão) no lançamento de satélites no espaço;
7. O **regime democrático** da Índia, sendo considerada a maior democracia do mundo, e a sua **capacidade de integração multicultural** (língua maioritária, o hindi, com 30% de falantes, e mais 14 línguas oficiais), **multirreligiosa** (hindu 81,3%, muçulmana 12%, cristã 2,3%, sikh 1,9%, e outros grupos minoritários, como, budistas, jain e parsi, que totalizam 2,5%) e **multiétnica** (indo-ariana 72%, dravidiana 12%, mongóis, tribais e outras 2,5%);

8. Os seus **recursos naturais**, em que a Índia é dotada de uma extensa costa e de uma vastíssima plataforma continental marítima, de minérios, petróleo, gás natural, e de enormes potencialidades para produzir energias renováveis; e a sua vocação e capacidade para a produção agrícola (54,35% do território);
9. A sua **civilização milenar**, de que os indianos se sentem extraordinariamente orgulhosos, e de que são muitos os vestígios, quer no âmbito do seu património histórico, quer ao nível do seu quotidiano, nos sectores da moda, da gastronomia, da música, do cinema, das artes, do espiritual e social, graças aos quais a Índia tem vindo a promover produtivas indústrias nos domínios cultural e turístico;
10. O uso e domínio do **inglês**, língua global da actualidade, como idioma da administração e dos sectores profissionais-chave do país;
11. E, por último, a sua **estratégia em política externa** e de inserção da Índia no palco internacional. Primeiro, adoptando uma estratégia de “*soft power*” no desaparecido sistema bipolar – o não-alinhamento –, que lhe permitiu afirmar-se como líder do Terceiro Mundo e desenvolver relações pacíficas com as maiores potências mundiais, incluindo as superpotências, retirando desse relacionamento os benefícios necessários para o seu desenvolvimento¹. Posteriormente, seguindo uma estratégia de revisão do conceito de não-alinhamento – mediante a sua integração na economia mundial, em que é um dos membros mais activos da OMC, o aproveitamento dos contenciosos e rivalidades entre os EUA e a China, e entre a Rússia e a China –, e de promoção do “*hard power*”, através da sua conversão numa potência regional, nos planos económico e militar.

¹ A Índia é membro da Commonwealth, desde a época da sua independência.

Política Externa da Índia

Esta estratégia da política externa da Índia permitiu uma chamada de atenção para as suas singularidades, a consagração da sua influência regional e o averbar de importantes méritos para a sua classificação de potência emergente.

O culminar desta estratégia assentará, porém, no reconhecimento mundial da sua grandeza, cujos principais instrumentos de luta são a candidatura a um lugar permanente no futuro CSNU reformulado e a reivindicação da sua voz nos demais organismos do sistema de Bretton Woods. Até agora, a Índia já recolheu os apoios expressos de Portugal, da Grã-Bretanha, da França, da Rússia, e dos EUA, tendo a China permanecido numa postura ambígua de apenas reconhecer a importância da Índia no plano mundial, ou tão-só a legitimidade dos seus anseios.

Foi neste contexto, que a Índia, vencendo alguma inércia que se reflecte no seu relativamente pequeno corpo diplomático ², se viu forçada a rever alguns aspectos da sua tradicional diplomacia internacional, conferindo-lhe um papel mais actuante, quer no domínio multilateral, em particular, quer em áreas geográficas de menor dinâmica das suas relações externas, como o Mundo Árabe, a África (especialmente, a África do Sul) e as Américas (em particular, o Brasil e os EUA).

Marcadas pelo bilateralismo, as relações da Índia com a UE sofreram um salto qualitativo em 2000, quando, durante a presidência portuguesa, foram instituídas as cimeiras anuais bilaterais, e em 2004, com a criação de uma parceria estratégica. Todavia, as reservas da Índia em liberalizar mais a sua economia e a sua falta de confiança, e escasso entendimento, sobre o modelo da União, têm constituído um obstáculo ao aprofundamento das relações indo-europeias ³, a que também não é alheia a política da Europa com o Paquistão. Prende-se, com tudo isto, a recusa de Nova Deli em aprofundar e alargar a parceria estratégica

² A dimensão do corpo diplomático da Índia é semelhante à dimensão do corpo diplomático de Portugal, o que é manifestamente pequeno se tivermos em conta a dimensão do país.

³ A Índia privilegia as relações bilaterais com os países europeus, em que se destacam, por ordem de importância, a Grã-Bretanha, a França e a Alemanha. Com Portugal, a Índia mantém relações de amizade, uma vez superados os diferendos relativos a Goa; todavia, este bom relacionamento político tem escassa expressão no terreno económico e comercial.

com a UE (PCA)⁴, bem como os atrasos que se têm verificado na conclusão do acordo global de comércio livre (FTA).

Se bem que a sua diplomacia continue a privilegiar a acção bilateral, Nova Deli tem logrado situar a Índia no centro da comunidade internacional, aderindo progressivamente ao paradigma do multilateralismo. Daí a sua participação no G8 e no G20; o seu estatuto de parceira da APEC, da ARF ⁵, da ASEAN, da BIMSTEC ⁶ e da SAARC ⁷; a sua provável adesão à Organização de Cooperação de Xangai, de que já é observadora; e a sua integração nos agrupamentos transcontinentais IBAS ⁸, IRC ⁹ e BRICS ¹⁰.

Esta sua recente aposta no multilateralismo encontra suporte nos tradicionais princípios do *Panchsheel* ¹¹ (convivência pacífica, neutralidade, igualdade, não-ingerência e respeito mútuo, de que a ONU pode ser considerada seu máximo expoente), a que se encontra devotada desde a sua independência e que ainda subsistem na seguida tradição de Nehru. Mas responde, sobretudo, aos seus desígnios de contribuir, mais decisivamente, para uma nova arquitectura mundial multipolar e, no limite, para a deslocação do centro de gravidade do poder mundial para a Ásia. No que diz respeito à sua aproximação aos EUA, que a recente assinatura do acordo nuclear melhor simboliza, a grande viragem deu-se, não tanto, com o fim do sistema bipolar, mas com os ataques terroristas do 11 de Setembro. Na sequência deles, a Administração Bush, em obediência ao conceito estratégico do “eixo do mal”, passou a encarar a Índia como uma potencial aliada contra o avanço do terrorismo islâmico.

⁴ Partnership Cooperation Agreement.

⁵ ARF – ASEAN Regional Fórum, criado em 1993, para promover a paz e segurança na região.

⁶ BIMSTEC – Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation, integra o Bangladesh, a Índia, a Birmânia, o Sri Lanka, a Tailândia, o Butão e o Nepal. Foi formada em 1997.

⁷ South Asian Association for Regional Cooperation, instituída em 1985.

⁸ IBAS – Índia, Brasil e África do Sul.

⁹ IRC – Índia, Rússia e China.

¹⁰ BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

¹¹ Acordo assinado com a China, em 1954, relativamente ao estatuto do Tibete, como região chinesa, cujos cinco princípios acima enunciados se tornaram norma das relações externas da Índia com os demais países.

mico e como um bastião, na Ásia, dos valores democráticos, da convivência pacífica e do encontro de culturas.

A abertura da Índia aos EUA, por seu turno, significou a sua plena integração na comunidade internacional, com estatuto de parceira da superpotência sobran- te.

Obstáculos para a afirmação da Índia como grande potência

Não obstante o peso dos indicadores atrás enunciados, a Índia tem pela frente poderosíssimos obstáculos para alcançar o desiderato de se alcan- dorar ao estatuto de grande potência, dadas as implicações e condicio- nantes das suas circunstâncias internas, das suas relações de vizinhança, das questões regionais e da política mundial.

Apesar do seu peso específico no quadro da economia global, a Índia continua a sofrer as vicissitudes do seu modelo de crescimento e das suas deficiências estruturais. Os ditames da globalização têm determinado que a Índia – tal como a China – ora adira a certos objectivos globais, ora se isole na defesa de interesses nacionais específicos (Doha, Kyoto). No domínio interno, a cultura da integração democrática, multicul- tural, multirreligiosa e multiétnica no Estado secular indiano, sob a qual assenta o sentimento nacional da Índia, não impede que a hétero- génea sociedade indiana seja atravessada por fracturas, que põem em risco a convivência e a coesão nacional, e a própria integridade soberana do Estado.

As pulsões desagregadoras do Estado fazem-se sentir em vários pontos do território (Caxemira e vários estados do Nordeste), seja por motivos eminentemente internos, ligados à pobreza e ao desenvolvimento das camadas sociais mais desfavorecidas (*Dalits/Intocáveis*/ou “sem casta”, grupos tribais, e *Naxalites*/maoístas), seja por motivos religiosos e cul- turais, onde as comunidades muçulmana e sikh, em particular, sofrem o acosso do fundamentalismo hindu (RSS)¹², seja porque a Índia ainda

¹² Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS), organização nacionalista hindu, fundamen- lista e paramilitar, que integra a plataforma nacionalista hindu radical, Sangh Parivar, de que é o seu “braço armado”. Diversos governos da Índia já baniram esta organização por três vezes. Um seu militante assassinou Gandhi em 1948.

não conseguiu neutralizar os problemas de segurança interna e externa a nível regional. Considerado pelo governo a maior ameaça à segurança interna do país, o movimento *Naxal* (maoístas) tem vindo a crescer exponencialmente em parte considerável do território indiano, mercê do apoio das populações locais mais desfavorecidas e da influência maoísta do Nepal e da China.

Algumas importantes parcelas deste território foram subtraídas ao controlo do Estado (5 estados dos 15 onde os *naxalites* actuam), onde as forças de segurança constituem os principais alvos da letal violência maoísta. A eventual militarização desta faixa territorial, com o emprego, nomeadamente, da força aérea, constitui um dos mais prementes debates políticos de Nova Deli, tendo em conta os efeitos nefastos sobre as populações locais e a possibilidade de instauração de um clima de guerra civil, cujas consequências seriam imprevisíveis.

O “comunalismo” na Índia, que a afirmação do segundo maior partido do país (BJP) veio consolidar, através do ideário *hindutva* (hindunidade) segundo o qual a Índia é o país dos hindus – apologia que deixa de fora cerca de 200 milhões de habitantes, de religião muçulmana e outras –, contraria o ideário secular e integrador do Partido do Congresso, e constitui outro poderoso factor de instabilidade, que encontra ramificações na problemática regional indo-paquistanesa.

Apesar dos avanços nas políticas sociais e educativas direccionadas ao “homem comum” e à recuperação das minorias, que os governos da coligação UPA, liderados pelo prestigiado economista Manmohan Singh, artífice da liberalização económica do país (1991), vêm desenvolvendo desde a sua chegada ao poder (2004) – garantia nacional de emprego rural, educação gratuita universal para as crianças, quotas para as mulheres e para as minorias na política, na educação e no emprego –, a corrupção e a má governação, são uma lacra da política interna da Índia, que põe em causa o bom resultado destas medidas e a própria imagem externa do país.

O sistema que vigora no seio da generalidade dos partidos políticos do país de garantir a sucessão familiar dos seus quadros dirigentes, em detrimento dos méritos, da capacidade política ou da popularidade,

tem agido com um poderoso fermento deste clima de corrupção e má governação.

Paralelamente à pobreza (mais 1/4 da população vive abaixo do limiar da pobreza, 28,6%)¹³ e à marginalização de importantes camadas da população, designadamente em virtude do arraigado sistema de castas, a Índia vê-se ainda a braços com a falta de infraestruturas, com uma industrialização anárquica e sem controlo governamental, com a erosão do solo, a poluição atmosférica, a poluição e escassez da água, a degradação ambiental, os cortes de electricidade e a escassez energética para responder às exigências do seu desenvolvimento económico. Nesta matéria, porém, Nova Deli tem vindo a desenvolver um esforço significativo no sentido de garantir a segurança energética para o país, mediante uma política externa centrada na área da energia, que passa pela assinatura de acordos bilaterais com países fornecedores, quer de recursos energéticos convencionais (electricidade, petróleo e gás natural), quer de recursos nucleares (urânio e reactores).

Conjunturalmente, a Índia atravessa uma crise alimentar, que, para além dos efeitos sempre imprevisíveis do clima de monções, se prende também com o abandono da terra e as migrações para os grandes centros urbanos, dando origem ao aumento da inflação dos bens essenciais — acima de dois dígitos —, e constituindo forte preocupação pela instabilidade social que daí poderá advir. Mas, estruturalmente, a Índia defronta-se, ainda, com as altas taxas de desemprego, devidas em parte ao modelo de crescimento, assente numa maior aposta nos serviços e nas tecnologias de informação, sem conjugação com a promoção da manufactura, de crescimento pouco acentuado (8%); com um cenário precário na saúde, devido, sobretudo, às doenças tropicais endémicas¹⁴ e à desnutrição; e com uma baixíssima literacia (65,2%).

Não obstante a localização geográfica da Índia, no centro das rotas comerciais e de segurança euro-afro-asiáticas, por razões políticas, sociais, culturais, étnicas e de vizinhança, a sua posição é de um relativo

¹³ O índice de pobreza da Índia eleva-se a 53,5%. Fonte: undp.org.

¹⁴ A falta de condições higiénicas provoca, anualmente, 450 mil mortes entre os 575 milhões de casos de diarreia.

isolamento. Isolamento esse que decorre da complexidade do país – em que pontuam as fracturas sociais e religiosas, e os “pecados” da progressiva descentralização do Estado (28 estados federados e 7 territórios da União), com a consequente polarização do espectro político-partidário ¹⁵ –, da sua dimensão geográfica, da sua tardia liberalização, da sobrevivência do “nãoalinhamento”, e dos contenciosos com os países vizinhos.

A problemática regional da Índia

No quadro regional, a Índia vê-se confrontada com dois problemas essenciais: o Paquistão e a China.

Desde a dramática “*Partition*”, nas vésperas da independência dos dois países, o Paquistão tem representado uma das principais preocupações de segurança da Índia e um dos motivos cimeiros da sua militarização, nomeadamente nuclear. A China é a outra grande preocupação da Índia. Nova Deli tem acusado Islamabad de alimentar as forças secessionistas e de patrocinar o terrorismo islâmico na disputada região de Caxemira: um terrorismo que já se estendeu a todo o território indiano, onde se contabilizam mais de 800 células terroristas sem controlo governamental ¹⁶, e que tornou a Índia num dos mais perigosos países do mundo. Os atentados de Bombaim, de Novembro de 2008, atribuídos à organização terrorista paquistanesa LeT, com o alegado beneplácito do ISI e de sectores das Forças Armadas do Paquistão, colocaram as relações indopaquistanesas à beira da ruptura e da ameaça de uma nova guerra entre os dois países. Ainda hoje, em que já há alguns sinais de degelo, as relações indo-paquistanesas são extremamente vulneráveis e frágeis.

¹⁵ A Índia é o país do mundo com maior número de partidos, sobretudo, de âmbito regional. Os factores étnicos, linguísticos e religiosos, conferiram esta diversidade num país que, apenas, conta com dois únicos grandes partidos de âmbito nacional – o Partido do Congresso e o BJP – que, mesmo assim, recebem uma escassa percentagem do voto nacional necessário para constituir governo e maioria governativa, obrigando à constituição de grandes e heterogéneas coligações.

¹⁶ Número avançado pelo National Security Advisor numa entrevista ao jornal diário *Times of India*, em 2008.

O tradicional apoio de Pequim a Islamabad, a detenção da arma nuclear, também, pelo Paquistão, e o suporte habitual de Washington e de Bruxelas, apostadas em que o Paquistão se assuma como a “linha da frente” na luta contra o terrorismo global islâmico e contra os *talibans*, no Afeganistão, justificam as acusações de Nova Deli de que o Paquistão actua contra a Índia com total impunidade.

A hostilidade estrutural entre a Índia e o Paquistão tem-se reflectido negativamente em diversos planos, como, por exemplo: *i*) tem limitado a capacidade da SAARC desenvolver a sua agenda de cooperação regional; *ii*) tem impedido o desenvolvimento de importantes projectos para a região, como, por exemplo, a construção do gasoduto entre o Irão, o Paquistão e a Índia (IPI); *iii*) tem afectado o relacionamento com o EUA e com a Europa (UE); *iv*) e tem envenenado as já complexas relações bilaterais com a China. Escusado será dizer que esta inimizade tem obstaculizado a cooperação bilateral e transfronteiriça indo-paquistanesa, alimentando sentimentos de rejeição e de animosidade entre as respectivas populações.

Num registo paralelo, o antagonismo entre Pequim e Nova Deli assenta em duas questões fundamentais: *a*) numa questão de soberania territorial – em que estão em causa algumas parcelas do território indiano reivindicadas por Pequim (Arunachal Pradesh), e o Tibete, relativamente ao qual o asilo de Dalai Lama, na Índia, constitui uma afronta para a China; *b*) e numa questão de competição regional e mundial das duas potências asiáticas emergentes.

Depois do conturbado período do pós-guerra de 1962 (em que a Índia saiu derrotada), as relações entre a Índia e a China enveredaram, realisticamente a partir de 1993, pelo diálogo político e pela cooperação comercial. Os pactos bilaterais de 2003 e os passos diplomáticos que seguidamente foram dados por Pequim e Nova Deli guindaram os dois países rivais à categoria de principais parceiros comerciais, mas consagraram, também, a dependência da Índia relativamente à China, nesse domínio.

Todavia, a competição bilateral não tem deixado de estar presente no cenário asiático, com a China a levar por diante a sua estratégia do

“colar de pérolas”, no desiderato de chamar à órbita da sua influência o Nepal, a Birmânia, o Bangladesh e o Sri Lanka, criando na Índia um sentimento de “cerco” e frustração. Nestas circunstâncias, o poder da Índia face aos países vizinhos está intimamente relacionado com o seu poder face à emergente China; mas, sobretudo, o poder da Índia face a esses países encontra-se fortemente condicionado por ela.

Um sentimento de preocupação que também é partilhado pela China, que vê na Índia um rival em potência, que há que sustentar e contrariar.

Como resultado desta competição e da estratégia chinesa do “colar de pérolas”, Nova Deli tem-se esforçado por privilegiar as relações com os países vizinhos, no quadro da “Look East Policy” – o que nem sempre se tem mostrado rentável para a Índia, por motivos de uma alegada ingerência nos assuntos internos desses países (como no caso presente do Nepal), e por uma estratégia política de Nova Deli que assenta, fundamentalmente, nas relações de “governo a governo” e não de “estado a estado”. As mesmas razões têm justificado o esforço de Nova Deli no domínio da segurança e defesa, em redimensionar as forças armadas, alocando nelas maiores recursos e aumentando a respectiva projecção de poder, designadamente, do seu poder naval.

Desde a sua independência, a Índia não se tem limitado a afirmar-se cultural e economicamente na região. A ânsia de se afirmar militarmente tem transparecido no seu comportamento agressivo: invadiu e absorveu Goa; instalou-se no Sikkim; provocou a guerra com a China; conduziu duas guerras com o Paquistão e esteve a ponto de provocar um conflito nuclear com este seu vizinho; interveio na separação do Bangladesh do Paquistão; incitou a guerra no Sri-Lanka, enviando depois uma força expedicionária para a controlar; e, mais recentemente, provocou a demissão do primeiro-ministro do Nepal, o líder maoísta Prachanda, deixando a jovem república mergulhada no caos, para melhor a dirigir. Esta sua afirmação regional, no plano militar, cobre ainda um cordão estratégico de facilidades logísticas, que inclui vários Estados da Ásia Menor, da Ásia Central e do Extremo Oriente (Irão, Tajiquistão, Cazaquistão, Uzbequistão, Malásia, Indonésia, Singapura, Tailândia, Laos, Vietname, Omã, Emirados Árabes Unidos e Birmânia).

Apesar do esforço nas capacidades defensivas do país, que supera os 15% do PIB, a Índia fica aquém dos gastos dos EUA ou, mesmo, de outras potências da região, com um orçamento na defesa em torno dos 23% do PIB. Semelhante percentagem, que terá que cobrir as prioridades da segurança interna e fronteiriça, e da defesa alargada do “sub-continente”, mostra-se relativamente escassa para uma potência que busca uma maior projecção de poder para se afirmar como grande potência nos âmbitos regional e mundial.

Desta forma, pode concluir-se, também, que a “grande” Índia continua extremamente vulnerável às interferências externas e que, mais do que uma grande potência na região, ela poderá ser, sobretudo, uma potência tendencialmente de equilíbrio, entre os EUA e a China, e de ponte no extenso “corredor islâmico” em que se encontra inserida.

Outro aspecto, a referir, diz respeito à política da Índia de ajuda ao desenvolvimento, muito pouco expressiva, mesmo se comparada com a da sua competidora directa, a China. Neste contexto, apenas três países vizinhos foram os mais beneficiados: o Afeganistão, o Butão e o Bangladesh. No caso deste último, os contenciosos de fronteira, o factor da militância terrorista transfronteiriça e a boa vontade do actual governo de Daka, mais identificado com os governantes de Nova Deli, terão sido determinantes na elevação dos montantes da ajuda indiana. Quanto ao Afeganistão, a problemática da ajuda civil do governo de Nova Deli está intimamente relacionada, mas, também, condicionada pelo Paquistão, que não vê com bons olhos a presença indiana no território e pretende arredar a Índia desse cenário.

Quanto ao Sri Lanka, em cuja política de reconstrução e reconciliação nacional a Índia se tem mostrado empenhada, a ajuda indiana tem muito a ver com a integridade do território do Estado e, consequentemente, com a neutralização de pulsões secessionistas da população Tamil, mas, também, com as suas preocupações face à inclusão do Sri Lanka na estratégia regional de influência da China.

No mesmo quadro de competição global com a China, a política de ajuda ao desenvolvimento da Índia iniciou uma mais larga trajectória, estendendo-se ao Médio Oriente e à África. Trata-se de uma orientação

relativamente recente de Nova Deli – desde 2008, no que respeita à África – que, carece, no entanto, dos recursos e capacidades similares aos de Pequim, e pecará por ser demasiado “mercantilista” e centrada em sectores chave do seu próprio desenvolvimento. Não obstante a retórica dos seus dirigentes, esta política da Índia tem tido subjacente, como contrapartida directa, os benefícios energéticos, já que se dirige prioritariamente a países dotados de importantes recursos no sector.

Apesar de ter fundado o Movimento dos Não-Alinhados, em Bandung, de ter tido uma forte influência no processo de descolonização, e de ser um importante contribuinte para as missões de paz das NU no continente africano, com um número acumulado de 30 000 homens nelas envolvidos, a presença da Índia em África não corresponde ao que seria expectável. Nem mesmo a proximidade cultural (por via da diáspora indiana) e geográfica, sobretudo da costa africana do leste, tem dado vantagens comparativas às da China naquele continente, devido, em grande parte, ao desaparecimento de muitos dos velhos diplomatas “africanistas” e à imagem de “continente perdido” que a África representou durante décadas. Não será de subestimar, também, os sentimentos africanos de alguma reserva com respeito à Índia, e que decorrem de coevos sentimentos xenófobos recíprocos das suas populações.

A prioridade da política externa indiana centra-se, pois, na região da Ásia do Sul (“Look East Policy”). Trata-se, porém, de uma política externa reactiva e cautelosa, carente de uma mais consistente articulação, que ainda não logrou neutralizar o obstáculo que representa o Paquistão – seu inimigo estrutural –, nem suplantar os receios que a China lhe infunde. Sujeita a uma espécie de “pinça” hostil entre o Paquistão e a China, é praticamente impossível que a Índia consiga solucionar alguns dos seus mais prementes problemas internos, como o terrorismo, sem resolver o problema das interferências do Paquistão, o qual, por sua vez, está intimamente relacionado com as problemáticas da estratégia regional da China e da “guerra” contra o terrorismo global.

A psicologia e a visão da Índia pelos indianos

Esta análise ficaria incompleta se não abordasse alguns factores da psicologia das autoridades indianas e da sua própria população, relativamente ao papel que a Índia desempenha no mundo.

Para os indianos, o número e o tamanho são realidades incontornáveis da importância da Índia no cenário internacional: a maior democracia, a segunda maior população do mundo, a vastidão territorial, o crescimento económico, a capacidade militar, a maior indústria cinematográfica, etc. Note-se, a propósito, que os prognósticos demográficos apontam para que a Índia venha a suplantear a China em termos populacionais, na década de vinte, já que a contenção da natalidade favorecida por Nova Deli não é tão drástica como a que tem sido ditada por Pequim.

Outro aspecto a referir diz respeito ao forte complexo anti-colonial que perpassa o clima de relacionamento da Índia com as grandes potências, e se exprime nos receios de uma relação assimétrica e na persistência do não-alinhamento, como um conceito que enforma os debates políticos e estratégicos do país, independentemente do sinal político-ideológico dos seus promotores.

Soberania e integridade territorial são, ainda, dois conceitos omnipresentes na política indiana e nos seus sentimentos nacionalistas, que também se alimentam de um revisionismo da sua história e dos atributos da civilização hindu, que, por sua vez, lhes confere a percepção de que a Índia espera vir a assumir, com legitimidade, uma responsabilidade moral e normativa na comunidade internacional. Esta espécie de “paternalismo” universal entronca na figura e na imagem, sempre revisitada, de Mahatma Gandhi, o grande herói espiritual e político da nação indiana.

Paralelamente, existe a percepção de que a Índia se encontra discriminada e não é suficientemente respeitada, face a todos esses atributos, pelo que o primado da “Realpolitik”, adoptado na sua política externa, e a aceitação da hierarquia entre as potências, têm como primeiro objectivo o reconhecimento e legitimação das ambições de poder da Índia na

cena global. Contra a visão demasiado “orientalista”, na tradição de Nehru, de uma Índia pacífica, submissa e espiritual, os testes nucleares de 1998 simbolizam uma Índia a caminho de se tornar um Estado forte, assertivo e mais respeitado.

Esta visão endógena da “grande” Índia pouco contribui para a elaboração de uma política externa coerente e consentânea com as suas realidades internas e externas, e com os requisitos necessários para a afirmação e reconhecimento do estatuto de grande potência na cena mundial. Pouco comprometida e empenhada, ainda, nas principais questões da “governança global”, a Índia tem pugnado e beneficiado de uma espécie de estatuto de “free rider” na comunidade internacional.

Tudo isso explica o primado do bilateralismo na diplomacia indiana, as suas reservas e descrença sobre a real eficácia dos instrumentos multilaterais – à excepção do CSNU, a que pretende guindar-se pelo carácter aristocrático deste órgão mundial e em que a China tem lugar permanente –, e a sua desconfiança em modelos políticos pós-Westfália ou em ideais pós-soberanistas do mundo actual (UE). Para as autoridades indianas, a incorporação do modelo federal diz apenas respeito a um modelo territorial de identificação linguística e de autonomia de gestão, eminentemente de âmbito nacional e necessário para a coesão do Estado, não homologável ou transferível para o domínio internacional.

Considerações finais

A realidade aqui descrita e os factos com que somos confrontados no quotidiano, apenas confirmam a percepção sobre a emergência da Ásia no mundo global em que vivemos e, em particular, da Índia e da China, enquanto potências destinadas a ser, futuramente, os grandes motores da economia mundial. Por outro lado, as próprias regras da globalização determinam que o crescimento fantástico destas potências orientais, com todas as suas vicissitudes e riscos, não ficará confinado às suas fronteiras, o que constitui um desafio exponencial para as outras áreas do globo.

Sem que estejam garantidas as condições de segurança ou de estabilidade política e social destes países, em plena dinâmica de expansão de

poder económico e militar, é um facto que o cultivo das relações com estes países requer uma constância, uma imaginação e um investimento político sem precedentes, onde não poderá faltar uma componente igualitária da relação entre Estados, que arrede quaisquer preconceitos de inferioridade/superioridade colonial. As potências emergentes já não aceitam lições ou ensinamentos morais da comunidade internacional.

Uma das questões fundamentais a reter, é que a Ásia é uma região composta por muitas e diversas “Ásias”, onde um conceito único, redutor, inviabiliza uma abordagem útil, credível e aceitável pelos vários interlocutores na região. Essa diversidade, porém, não elimina a comum “magia” do mercado e a importância que essa realidade assume nos relacionamentos externos de qualquer país. Mas, tal como existem várias “Ásias”, também há vários “mercados”, pelo que um conhecimento exaustivo e aprofundado das respectivas realidades, é condição *sine qua non* para um bom resultado nas relações comerciais bilaterais.

O caso da Índia é paradigmático, segundo esta perspectiva, já que se trata de um país asiático singular e, simultaneamente, um país policêntrico na sua estrutura territorial de poder, e de forte diversidade cultural na sua própria estrutura social.

Todavia, a Índia deve ser encarada como uma potência-chave para a nova ordem mundial em mudança, dada a sua localização estratégica no cruzamento entre as várias “Ásias”, e a sua natureza de “península” central do Índico, entre o Atlântico e o Pacífico.

Estes factores, porém, não têm pesado decisivamente nas prioridades da política externa de Portugal, onde a Índia ocupa um modesto terceiro lugar – com a diminuta e descredibilizada Goa no topo da agenda portuguesa –, a par da Austrália, da Tailândia, de Taiwan e do Vietname, atrás do Japão, Malásia e Coreia do Sul, colocados em segundo lugar, e da China e Singapura, em primeiro lugar.

Bibliografia

- Amaury Porto de Oliveira, “Índia: Estratégia e Política Externa”, 2008
- Ben Hazrael, “Índia, Paquistão: Raízes Identitárias Nacionais Fortes para Democracias Emergentes?”, in Poliarquias – Espaço virtual para se pensar a política, Maio de 2009
- Bill Emmott – “Rivals – How the power struggle between China, India and Japan will shape our next decade”, Penguin Books, Englan, 2008
- “Chanakyathegreat/India as an emerging superpower”, from Wikipedia
- Constantino Xavier – “India’Strategic Advantage over China in Africa”, Institute for Defence Studies and Analyses, www.idsa.in
- Constantino Xavier – “New Delhi’s Great Power Ambition”, Twitter, 5.3.2010
- “India: The Challenges to an Emerging Power – India, today”, www.glendon.yorku.ca
- “Indian Foreign Policy – Challenges and Opportunities, 50 eminent contributors discuss”, Foreign Service Institute, New Delhi, 2007
- “Is India emerging as an eastern or western power?”, www.globalenvision.org

O Euro

e o federalismo europeu

Uma perspectiva de cidadania

ANTÓNIO REBELO DUARTE *

- I – Introdução
- II – O projecto europeu
- III – A UEM e o Euro
 - a) *A criação da UEM*
 - b) *A crise actual do Euro*
 - c) *A integração económica*
- IV – A integração política
 - a) *A velha querela do (con)federalismo*
 - b) *Especulação prospectiva*
- V – Notas conclusivas

I – INTRODUÇÃO

Os europeus habituaram-se ao domínio do mundo durante cerca de quatro séculos, com os feitos, sucessos e ressentimentos que se conhecem. A guerra-fria ainda permitiu disfarçar uma certa decadência europeia, ao preservar a centralidade estratégica do Continente, enquanto palco da confrontação dos Pactos Militares, com um deles, a NATO, a garantir a sua segurança colectiva.

A ligação privilegiada com a Aliança Atlântica e os EUA foi abalada pelos três grandes acontecimentos que encerraram aquele período da guerra-fria: a queda do Muro (de Berlim); o colapso da União Soviética (ex-URSS); e a reunificação alemã, todos num intervalo de apenas dois anos, época em que curiosamente a Internet ainda não fazia parte da

* Vice-Almirante (Ref). Presidente da Direcção do Instituto D. João de Castro.

nossa realidade e um sistema multipolar começava a ensaiar os primeiros passos, num clima de incerteza e imprevisibilidade, que o vem caracterizando, por isso mesmo a clamar por uma Europa robustecida que hoje não consegue ser.

Na verdade, a Europa vive uma conjuntura de dificuldades e inquietações, predominando a descrença e a indefinição estratégica, impedindo-a de se afirmar neste novo século, com as principais potências europeias a hesitarem na escolha entre o reforço do estatuto político e económico comum e a tentativa de prosseguirem, singularmente, o próprio jogo e desígnio, ainda que escudados sob a capa da Europa.

Se não aparecerem respostas credíveis para a crise das dívidas soberanas, a colocar em causa o próprio euro, é o projecto europeu que poderá ficar ameaçado de desconstrução, enredando a comunidade europeia num complexo dilema: acelerar a “Europa política” ou aceitar a “desintegração do sonho europeu”.

Resolver esse dilema equivale a encontrar um caminho de transformação da Europa que evite o declínio para que pode conduzir a actual encruzilhada, uma EU que consiga polarizar no duplo tandem da estabilidade e convergência, da responsabilidade e solidariedade.

Isto significa que a União não pode retroceder para um patamar que a levasse a confiar unicamente no método de cooperação inter-governamental, confiando na Comissão Europeia (CE) e no seu papel de garante dos interesses de todos os Estados-Membros (E-M’s), da integridade do mercado único e da moeda única (euro).

Esperemos que a actual “tormenta” não seja mais do que uma curta antecâmara de um novo ciclo na história feliz da integração europeia, que, aliás, sempre tem vivido sob o signo do velho e irresolúvel conflito entre Estado e Federalismo, numa contenda que ainda não conseguiu destronar as realidades dos E-M’s, enquanto expressão dos seus diversos interesses e necessidades, naturalmente menos conflitantes em tempos de prosperidade e bem-estar.

Chegámos a uma situação em que todos parecem unidos a clamar por mais Europa, um diagnóstico aparentemente tão fácil, com uma terapia imensamente complexa e intrincada.

O nó górdio da questão está em “como consegui-lo”, de tal modo que se mantenha, em simultâneo, a união de toda a família europeia, o que, entre outros desafios, passa pelo aprofundar da integração da área do euro, sem criar clivagens ou divisões relativamente aos restantes 10 E-M’s que dela ainda não fazem parte, com especial acuidade no caso do Reino Unido (RU).

Os itens seguintes reflectem um humilde ponto de vista sobre o que está em jogo com a crítica conjuntura europeia e as hipotéticas saídas da crise que está a afectar, não só a Zona Euro (ZE), mas, em geral, toda a União Europeia (UE).

II – O PROJECTO EUROPEU

Finda a II GM, surgiu um amplo movimento de reflexão sobre a Europa, a guerra, a violência, a construção europeia, o espírito europeu, a cultura e o progresso técnico e científico, com diversos conclave a marcarem a agenda política.

Um propósito comum animou esses encontros: repensar a Europa, numa época marcada por uma activa consciência de pertença europeia, norteadas por valores éticos e humanistas, vincadas percepções de ordem civilizacional e cultural e inabalável vontade política, com dois desígnios em mente – realizar a paz entre as nações e acabar com as veleidades totalitárias.

Foi neste movimento que se integraram os pais fundadores da Europa e os inspiradores dos Tratados europeus.

O processo de construção europeia foi, simbolicamente, iniciado a 09MAI1950 (data escolhida para Dia da Europa, a partir de 1995). Nesse dia, Robert Schuman, mediante acordo prévio com o chanceler alemão Konrad Adenauer (1876-1967), fazia a conhecida e histórica “declaração”, inspirada na visão europeia de Jean Monnet, a propor a tutela de uma autoridade supranacional, com poderes vinculativos, na produção e comercialização do carvão e do aço, estabelecida através da CECA (Tratado de Paris – ABR1951).

Seguiram-se, como é sabido, a CEE e o Euratom (Tratado de Roma – MAR1957), iniciando-se uma fase de cooperação económica e de abolição dos direitos aduaneiros entre os seis membros fundadores.

O *Tratado de Maastricht* (1992), que instituiu a UE, preparou a união monetária europeia (UEM) e introduziu os elementos essenciais à união política, sendo considerado o de pendor mais federalista de todos, incluindo o actual Tratado de Lisboa (TL). Um ano depois (1993), era criado o mercado interno, apontado, justamente, como uma das maiores realizações da União.

Esta sucessão de Tratados ao longo das últimas seis décadas tentou acompanhar a mudança do mundo e da própria Europa, numa constelação de acontecimentos que alteraram o xadrez geopolítico mundial, modelado pelo pós-11SET01, as guerras do Afeganistão e do Iraque, a crise americana do *subprime*, a “Primavera Árabe”, a crise financeira europeia, a emergência fulgurante da China, o recuo do Ocidente, o avanço dos BRIC’s, num ambiente global em que a economia se “desligou” e tornou dominante da política.

Essa evolução fez-se também com custos e perversidades. Refiro-me ao crescente império técnico que, hoje, parece governar a Europa e alguns dos E-M’s da UE, talvez num sinal de descrédito dos políticos europeus e nacionais junto dos respectivos eleitorados.

Alguns seguidores desta linha chegam a afirmar que, desde o início, o euro foi uma mera criação de tecnocratas, com o seu maior expoente, o antigo presidente da CE, Jacques Delors, a acelerar o processo de integração com vista à união monetária, sem que tenha levantado, ao tempo, quaisquer reticências acerca da moeda única e do próprio Tratado de Maastricht.

Também os critérios do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) foram englobados na mesma onda crítica de invenção de tecnocratas e a sua principal justificação, sempre apresentada de forma furtiva, como, de resto, muito da própria construção europeia, foi largamente advogada pelos burocratas de Bruxelas.

Entretanto, a UE e muitos dos seus E-M’s desperdiçaram a oportunidade de se prepararem para esse novo mundo moldado pela globalização

competitiva. Ultrapassar este atraso em conjuntura desfavorável carece de liderança e uma ampla visão estratégica, precisamente o que tem faltado a uma UE desorientada e confundida, facilitando, assim, o ataque de especuladores, como que apostados na implosão da ZE.

Estas vulnerabilidades não se compadecem com o curto prazo, nem com a exiguidade de desígnios e interesses comuns, muito menos com a instrumentalização europeia que, cada vez mais, se nota na estratégia alemã, pouco sensível aos ingredientes fundacionais da solidariedade e coesão.

De facto, aquilo a que se assiste hoje, é a uma nítida subordinação das instâncias e parceiros europeus ao directório germano-francês (a ordem não é arbitrária, até porque Sarkozy tem sido um subserviente *compère*), numa Europa em queda no SI multipolar em maturação, onde emergem a China, em vertiginosa ascensão a nível regional e global, e os EUA, cuja Administração veio declarar a região Ásia-Pacífico, como a sua maior prioridade estratégica (Obama – Austrália/17NOV2011).

É curioso notar a avaliação que Delors fez, no final de 2011, da liderança alemã, considerando-a como uma ameaça ao rompimento do método (“comunitário”) que permitiu os avanços da Europa, acrescentando que o método sucedâneo preconizado pela Alemanha, transformará a CE, enquanto executivo comunitário, num mero “...’*secretariado técnico*’, *sem que daí advenham bons resultados* ...”.

A verdade é que o primeiro beneficiário da crise na ZE tem sido a Alemanha reunificada, em pleno processo de afirmação, porventura esquecida do resultado da austeridade severíssima imposta à República de Weimar nos anos trinta e o perdão de parte substancial das suas dívidas de guerra concedido pelos aliados, em 1953. Este ênfase da questão alemã, deve-se ao facto de Berlim ser, hoje, reconhecida por todos, como uma peça fundamental no *puzzle* do devir europeu.

A integração europeia tem sido acompanhada da constante oposição entre federalismo e inter-governamentalismo, alternativas que abordaremos nos pontos seguintes, antecedidas de uma breve alusão ao nascimento da UEM e da sua moeda única.

III – A UEM E O EURO

a) A criação da UEM

Os primeiros passos para a criação da moeda única foram dados, em 1978, por Giscard d’Estaing e Helmut Schmidt, com a proposta de criação de uma zona europeia de estabilidade monetária, concretizada, no ano seguinte, com a implementação do Sistema Monetário Europeu (SME), assente em três pressupostos: uma moeda-cabaz (ECU); um mecanismo de taxas de câmbio assente no ECU; e um conjunto de apoios destinados à solidariedade financeira.

Em 1989, coube a Delors apresentar um plano a dez anos, que conduzisse à almejada UEM, posteriormente consagrada no Tratado de Maastricht, mas os necessários critérios de convergência económica, que estão na base da sua criação e ainda hoje condição de adesão, só foram estabelecidos em 1998, assim como fixadas as taxas de conversão entre as moedas dos países aderentes.

O euro, embora formalmente instituído em 01JAN1999, só começou a circular três anos mais tarde (01JAN2002), cometendo-se ao Banco Central Europeu (BCE) a função reguladora da política monetária da moeda única.

A circulação do euro foi antecedida do estabelecimento de bandas de flutuação cambial entre as diferentes moedas nacionais e da fixação de taxas de conversão.

A ZE é composta, presentemente, por 17 E-M’s, perfilando-se outros candidatos à adesão, com calendário já fixado. Dela excluíram-se a Dinamarca, o RU e a Suécia, enquanto existem outros Estados que entretanto optaram pelo uso do euro por mero acordo, uns por nunca terem tido moeda própria (casos do Mónaco, São Marino e do próprio Vaticano); outros sem acordo formal (Andorra, Kosovo, Liechtenstein e Montenegro); e ainda a Islândia, sem vinculação à UE.

Ainda sobre a moeda única, diríamos que a crise da dívida soberana fez deflagrar todas as fragilidades congénitas diagnosticadas logo à nascença da UEM, nomeadamente a co-habitação entre a moeda e as taxas de

juro e de câmbio únicas, de um lado, e, do outro, as dívidas retidas na esfera nacional, mas contraídas em moeda “externa”, o euro.

Esta dualidade veio complicar imenso a gestão das finanças públicas de alguns E-M's, entretanto caídos na tentação do sobre-endividamento, mas desapaosados dos anteriores mecanismos de autonomia monetária e cambial, nomeadamente a desvalorização da moeda, de que se socorriam para correcção de desequilíbrios estruturais. Essa propensão para o endividamento deu azo a que, por sua vez, os mercados financeiros dispusessem de um extraordinário meio de pressão sobre os países mais frágeis, lucrando com operações especulativas sobre a dívida, mercados esses que têm reflectido, não tanto o receio perante a dívida, mas, acima de tudo, as expectativas de insuficiente crescimento económico.

b) A crise actual do Euro

A crise da ZE é uma decorrência das políticas nacionais de financiamento das economias dos respectivos E-M's, visando atenuar as contaminações originadas pela falência do *Lehman Brothers*.

Em final de 2009, com a erupção do desastre grego, os investidores decidiram, finalmente, olhar para o risco de outra forma, tendo como alvo preferencial a desconfiança na dívida soberana acumulada, de forma desabrida, por alguns daqueles países, desde logo identificados como periféricos, hoje estrangidos pelo sufoco dessa dívida, pelos desafios da concorrência das economias emergentes e pela sua própria anemia económica.

A crise, ao mesmo tempo que comprovou a interdependência no seio da UE, revelou também as disparidades entre os E-M's, porque o crescimento e o crédito fácil da primeira década do novo século, esconderam as assimetrias estruturais e os problemas de competitividade, com elevados desequilíbrios entretanto gerados na balança de pagamentos, entre os países gastadores do Sul e os mais produtivos do Norte.

Só que a hipótese teórica de abandono da moeda única e mercado único provocaria a regressão de algumas décadas aos “expulsos”, o que torna recomendável uma solução conjunta para a crise.

Como? Trata-se, em termos simplistas, de uma questão de construir, a nível europeu, as bases de um crescimento forte, usando os investimentos para reequilibrar as disparidades entre E-M's, até porque, sendo, sem dúvida, necessária a disciplina orçamental, ela não deve abafar a recuperação económica, assim como, sendo a dívida um problema importante, ele não será maior do que a recessão. Para que se resolvam os problemas de competitividade dos E-M's mais frágeis concorrência num mercado global, é necessário centrar na inovação e formação e em políticas sociais, como a saúde, racionais e eficazes, e, ao mesmo tempo, proteger os cidadãos nacionais.

Ao longo de quase dois anos, os líderes europeus foram adiando a solução de um problema cujas proporções se tornaram demasiado perigosas, acabando por impor políticas económicas austeras para os tais “periféricos” que deixaram de oferecer garantias de cumprimento dos compromissos e defrontaram dificuldades crescentes na emissão de dívida de longo prazo para pagamento das dívidas de curto prazo.

A terapia, imposta pelo eixo franco-alemão, foi aplicada segundo uma metodologia de duvidosa eficácia, assente em medidas “passo a passo”, muitas vezes a destempo e sem conseguirem erguer as necessárias “*firewall*” para evitar o efeito dominó no conjunto dos 17.

Em contrapartida da ajuda financeira, os países do Sul, incluindo a Itália – recorda-se, a terceira economia da União – obrigam-se a executarem fortes planos de austeridade, com implícitos e pronunciados riscos de recessão, o que empresta ao problema uma dimensão, mais do que económica ou financeira, essencialmente política.

Para melhor percepcionar as implicações políticas, bastará imaginar como o círculo vicioso da dívida – austeridade, recessão, mais défice e nova austeridade – pode potenciar o colapso da Europa.

Entre os mecanismos do referido apoio financeiro, insuficientes na opinião de muitos especialistas, destaca-se o MEE (Mecanismo Europeu de Estabilidade), estabelecido pelo Regulamento n.º 407/2010, com 60 mil milhões de euros e que já socorreu a Irlanda, prevendo-se que venha a suceder, dado o seu nexa com o actual mecanismo de apoio, o FEEF (Fundo Europeu de Estabilização Financeira), uma sociedade anónima

de direito luxemburguês instituída pelos E-M's, à margem do TL, recentemente elevado dos 440 mil milhões para um bilião de euros, montante que os seus membros ainda terão de descobrir forma de realizar, depois da escusa de apoio dos BRIC's no G-20 de NOV11.

Sublinhe-se que o FEEF tem assumido o papel de fundo de resgate devido ao facto de o BCE não ser, como qualquer banco central, um emprestador de último recurso e não assumir, em pleno, a função emissora da divisa europeia, mas apenas, como já salientado, um mero papel de entidade reguladora da política monetária do euro, com especial preocupação no apertado controlo da inflação.

Esta limitação funcional do BCE (apenas acorre a aflições e só compra dívida a investidores em vez de o fazer directamente aos E-M's) não seria grave se o FEEF dispusesse da capacidade de financiamento suficiente, digamos que um poder de fogo capaz de combater a crise e o seu contágio, só que a sua penúria de meios constitui um forte obstáculo à resolução da crise. E porquê? Basta lembrar que o reforço para o tal bilião de euros daria apenas para cobrir a dívida da Espanha ou metade da italiana, portanto e se existisse em carteira, não corresponderia a mais de 1/3 da cobertura simultânea de ambas, o que tem dado azo a que se especule sobre a entrada de dinheiro chinês ou de outras economias emergentes.

A fraqueza do euro explica-se pela insuficiência dos mecanismos de apoio e consequente vulnerabilidade perante as atitudes, concertadas ou sincronizadas, dos investidores e mercados. Imagine-se uma decisão de venda acelerada dos títulos de dívida pelos seus detentores (grega, mas depois, em pânico, as outras), o BCE ver-se-ia impotente para travar essa corrida, podendo a situação desembocar na destruição da ZE, na medida em que a queda dos preços dos títulos soberanos provocaria enormes perdas para os bancos e o subsequente e enorme risco de uma crise bancária em larga escala.

Isto significa que a salvação da ZE está associada, por um lado, ao reforço do euro, que por sua vez, depende do poder político que a própria Europa venha a dispor para agir à escala mundial, e, por outro, ao aumento das actuais competências do BCE, até agora confinadas à

responsabilidade de manter intacta a virgindade monetária, a interessar essencialmente à Alemanha, cuja ortodoxia confina o BCE ao papel exclusivo de simples instrumento de combate à inflação.

Só com o reforço da ZE será viável abrir espaço para uma definição mais eficaz de uma nova estratégia global, económica e política, da Europa no e para o mundo, o que parece ser o significado do conjunto de medidas já decididas, nomeadamente o “pacote legislativo” ou “*six-pack*”, de que falaremos no ponto do governo económico.

Estas questões instrumentais da ZE estarão a provocar uma certa divergência no eixo franco-alemão, na medida em que a França vê com bons olhos o reforço do BCE, enquanto os alemães vêm recusando qualquer hipótese de evolução para banco credor de última instância, através da emissão ilimitada de empréstimos aos E-M's da ZE, compulsado o elevado risco de grandes pressões inflacionistas, com alguns analistas a anteverem o rompimento, a breve trecho, da aparente sintonia entre os dois grandes.

Esta questão é suficiente para nos permitir uma conclusão rápida: todos os parceiros europeus estão na ZE e na UE com um *leit motif* tão simples como o de melhor defenderem os seus interesses próprios e permanentes, muito antes dos interesses comuns.

O que temos de adquirido, até agora, é que a ZE ainda não conseguiu resolver a crise dos periféricos, cujo PIB conjunto (GR, IRL e PO) representa uns míseros 3% do seu orçamento, não surpreendendo os rumores sobre a divisão ou “expulsão” de membros, cuja intenção é atribuída à França e Alemanha. Apesar dos desmentidos oficiais, não restam muitas dúvidas de que o assunto foi já objecto de apreciação informal pelo eixo.

Nesta questão da moeda única, é curioso notar como ficou do avesso o efeito inicialmente visado, ou seja, como a expectativa da europeização da Alemanha com a sua abdicação do marco, está a ser subvertida pela séria hipótese, perante a dinâmica de ressurgimento alemão, da germanização da Europa, ou seja, uma Europa alemã que os europeus manifestamente rejeitam, em detrimento de uma Alemanha europeia com quem gostariam de emparceirar.

Vamos ter de nos habituar e adaptar a esta Europa diferente e com risco de indesejada? Pela sintomatologia actual, parece que sim, com a complexidade adicional de que a Europa não tem muito tempo para resolver a sua crise, o que obriga os líderes a apreenderem o que tem de ser feito no imediato e o que pode ser diferido, em busca de melhor ponderação, dito de outro modo, o faseamento dos modelos de governação económica e federalismo europeu.

c) A integração económica

O fim das ilusões chegou a alguns países europeus, como Portugal, pela mão do aumento insustentável do défice e da dívida e do fim do financiamento, conduzindo as economias à estagnação, numa trajectória de empobrecimento e desvalorização de activos, que comprometem e fustigam pesadamente as gerações futuras.

Ao contrário do Sul, o Norte europeu compreendeu isso a tempo e tratou de proceder a reformas nos anos 90, ajustando-se a uma nova realidade de maior exigência. O Sul preferiu acreditar e viver nas tais ilusões de vida fácil.

Na tentativa de regenerar os E-M's com desequilíbrios estruturais, vêm-se institucionalizando cimeiras entre países da ZE, com destaque para a Alemanha na condução da luta contra a crise e defesa do reforço de regras de governação económica na ZE, como forma de limitar as possibilidades de um país perturbar a estabilidade do conjunto.

Entre esse normativo avulta a exigência de um controlo europeu vinculativo para os orçamentos nacionais, com o argumento de que, se os acordos mútuos não são respeitados, terá de haver um poder supranacional de intervenção por uma instituição europeia antes da aprovação das respectivas leis de enquadramento orçamental, com capacidade, inclusive, de determinar ajustamentos às opções orçamentais tomadas no quadro nacional.

Essa intervenção deixa pressupor a alteração dos tratados, indispensável se se pretender acolher a ideia de um ministério europeu das finanças, responsável pelo controlo das políticas económicas e orçamentais dos países do euro, dentro da mesma preocupação de estabilidade.

A concretização desta ideia configura uma inevitável subtracção de poderes soberanos aos parlamentos nacionais tidos como os *fora* de maior legitimidade democrática, e sem que essas competências e poderes sejam transferidos compensatoriamente para outras instâncias de natureza orgânico-funcional de igual ou superior legitimidade.

Alguns analistas chegam a admitir a hipótese de tal intervenção “externa” vir a alimentar pulsões e movimentos centrífugos, com as inerentes clivagens mais profundas entre as diferentes nações, eleitorados e opiniões públicas, ou seja, os receios de que uma crise das dívidas e do euro desemboque num desmembramento da própria UE.

É um facto que o arrastamento da crise da dívida ameaça mergulhar a economia europeia numa nova recessão, desta feita, profunda e prolongada, como se alerta no Relatório da CE ¹. É neste cenário que ganha pontos o governo económico, como solução para o fim da crise, a abrir espaço para mais Europa, incluindo a união fiscal, contra a evasão, a fraude e o dumping fiscal (que priva os E-M’s da cobrança de impostos). Neste percurso, advogam alguns que não será necessário proceder à alteração dos tratados, já que o TL permite avançar na integração económica e política, tese que estará muito longe de ser absolutamente pacífica.

Entretanto, nos meios de Bruxelas, acredita-se na profilaxia da acção preventiva preparada pela CE e PE, com a criação do “*six-pack*”, um pacote legislativo de meia dúzia de relatórios sobre governação económica, para vigorar já a partir do final de 2011.

Este mecanismo tem por objectivo a prevenção relativamente aos níveis da dívida pública e à coordenação das políticas orçamentais e económicas, antes de estas serem adoptadas pelos parlamentos nacionais, assentando em três pilares fundamentais: medidas do PEC mais apertadas; um novo quadro de alerta para correcção de desequilíbrios macroeconómicos; e o estabelecimento de um conjunto de medidas e ajustamentos orçamentais.

¹ Relatório da Comissão Europeia, publicado em 09NOV2011.

Nesta linha da governação económica comum, defende-se, como primeiro passo, a institucionalização da propugnada união fiscal, através da centralização orçamental e da responsabilização conjunta.

É um facto, que, com mais ou menos fundamentalismo e impetuosidade, vai fazendo o seu caminho a ideia de que a ZE necessita de um governo económico, o qual, nas actuais circunstâncias, só poderá resultar da participação dos respectivos chefes de Estado e de Governo, aliás já informalmente levado à prática pelo eixo franco-alemão.

Mais uma razão para se afectar aos parlamentos nacionais um espaço de intervenção, na medida em que uma comunitarização fiscal pressupõe uma política orçamental comum e, assim sendo, nada se poderá decidir fora das casas nacionais da democracia.

Então como proceder? Uma tal intervenção implicará, julgamos nós, a criação de uma “câmara europeia”, onde possam ter assento os líderes parlamentares dos E-M’s, numa primeira fase com o papel de órgão e funções de natureza consultiva e em que os parlamentos nacionais mantenham as suas competências, evoluindo futuramente para um corpo de efectivo controlo parlamentar e de tomada de decisão, constituído por membros delegados dos parlamentos nacionais.

Acresce que um modelo institucional deste tipo poderia oferecer garantias de uma governação efectiva, um controlo parlamentar democrático e uma genuína legitimação popular.

Não obstante a integração económica e monetária já atingida na ZE e esta proposta incremental, existe a convicção de que a maioria dos E-M’s só dificilmente abdicará da autonomia das respectivas políticas económicas (orçamental, de emprego, de Segurança Social e de impostos), tidas por base de sustentação dos inerentes sistemas de representação política.

Ora se a leitura se revelar correcta, uma tal idiosincrasia possessiva irá colidir sempre com a sobrevivência, no médio/longo prazo, de uma união económica e monetária, dada a presumível dificuldade de conciliação com modelos nacionais de desenvolvimento económico e programas de ajustamento, nem sempre acomodáveis às exigências centralistas, em regra pouco sensíveis às especificidades locais para o desenvolvimento sustentável.

Enquanto este potencial fracturante não for bem percepcionado, corre-se o risco de aprofundar as divisões na Europa, condenando a prazo o reforço da integração. Por isso, a ideia de “governo económico” da UE parece só fazer sentido se todos reconhecerem nisso um “lucro comum”, isto é, a perspectiva de uma economia europeia saudável e competitiva e cada um dos parceiros se sinta com um estatuto superior ao de um mero destinatário de decisões alheias.

Só neste quadro de comum e generalizado benefício parece haver oportunidade para o mecanismo da mutualização da dívida (através das obrigações de dívida europeia, as ditas *eurobonds*), solução que a Alemanha continua a recusar, para já.

Com a crise da dívida a chegar ao núcleo duro da ZE, a CE acenou, em 22NOV2011, com três cenários possíveis de *eurobonds* (que designou de “obrigações de estabilidade”), que carecem, contudo, de considerável tempo para implementação:

- a) 1.º Cenário (de baixa exequibilidade, com elevada controvérsia cobrindo à alteração dos tratados) – trata-se da variante mais ambiciosa e eficaz, porque assente na emissão em comum da totalidade da dívida dos países do euro, mediante garantias solidárias de todos, permitindo assegurar o refinanciamento total de todos os E-M’s e aliviar rapidamente a actual crise da dívida soberana, na medida em que os E-M’s que enfrentam, hoje, elevadas taxas de juro poderiam beneficiar da qualidade do crédito e dos prémios de risco mais baixos dos melhor cotados no mercado, a começar pela Alemanha;
- b) 2.º Cenário (de média exequibilidade, ainda que não isento de rejeição e requerendo também a alteração dos tratados) – modelo em que só parte da dívida (os actuais 60% do PIB) seria emitida em comum, beneficiando essa parte de garantias solidárias de todos os países, com o restante a continuar a ser emitida por cada Governo, possivelmente com elevadas taxas de juro em função do risco;

- c) 3.º Cenário (de maior exequibilidade, porque menos controverso, mas pouco eficaz e inovador, embora admitido pelos actuais tratados) – modelo em que só parte da dívida seria emitida em comum e sem garantias solidárias, o que significa que cada país teria de ser responsável pela sua parte, equivalente a uma solução com menos benefícios, em termos de mercado, e a que menos beneficiaria os EM's mais frágeis das condições de crédito oferecidas aos Governos melhor notados.

Fica-nos a sensação de que esta questão das eurobonds ainda terá muito caminho a percorrer até chegar à fase de materialização, julgando que dos três, apenas o cenário intermédio reunirá melhor condição para vingar, porquanto o 3º mantém praticamente o actual *statu quo* e o 1.º deparará com a forte oposição dos países solventes, que dessa forma sairiam penalizados com a inevitável subida das taxas de juro da dívida levada a leilão.

IV – A INTEGRAÇÃO POLÍTICA

A crise trouxe à luz do dia a questão da necessidade de uma autoridade central, a quem os E-M's deveriam obediência, colocando, desde logo, a questão de saber quem poderia ser e como desempenhar essa função: uma estrutura federativa (envolvendo todos os países do euro e a poderem participar nas decisões) ou uma organização inter-governamental (como a actual, em que as decisões são tomadas pelos mais poderosos, leia-se Alemanha).

Ora, uma das saídas para a actual crise da ZE, que tem aparecido com mais ênfase e optimismo, é a da maior integração política da UE, ou seja a opção do federalismo europeu, como um caminho para a Europa. Mas também é, precisamente, sobre essa “terapia”, que renascem as velhas dúvidas, na medida em que tropeçamos sempre nas habituais incertezas, nomeadamente:

- é viável uma UEM sem o respaldo de uma união política?
- foi o euro um passo integrador maior que a perna europeia?

- não estará a Europa a ser demasiado asfixiante, porque tendencialmente centralista?
- só britânicos, dinamarqueses e suecos se auto-excluiriam do modelo federal?
- não se associaria a Polónia a esse grupo da rejeição, temendo a eventualidade da usurpação do modelo federalista pela Alemanha, seu histórico e incómodo vizinho que não dispensa atenta “vigilância”?
- é plausível que a Alemanha abdique de conseguir a posição imperial que julga estar ao seu alcance, mais facilitada através do modelo inter-governamental?
- estaria ela disposta a partilhar poder num modelo federal que não a colocasse no vértice do processo de decisão, convicta como está de dispor da alternativa de jogar no tabuleiro global como uma das grandes potências, juntamente com os EUA e os BRIC’s, consequentemente em condições de integrar o coração do governo mundial através de um novo G-6?

Uma coisa sabemos, a estabilidade da UE está por recuperar e uma união política, baseada num regime federal, não se promulga, não nasce por tratado ou decreto. Só um excesso de voluntarismo, poderá fazer crer que a união política se esgota numa inabalável vontade política (de alguns dirigentes) e nuns tantos mecanismos e procedimentos, conseguindo pulverizar, num ápice, todos os “fantasmas” das histórias, tradições e identidades nacionais e respectivas opiniões públicas.

Apesar de todas estas reticências, passemos, rapidamente, em revista, as forças e fraquezas, os méritos e deméritos, das duas soluções de arquitetura constitucional que alimentam o debate europeu desde o pós-guerra, tidas por alternativas como meta de destino: federalismo (ou “comunitarismo”) versus confederalismo (ou “inter-governamentalismo”).

α) A velha querela do (con)federalismo

Ao congregar 500 milhões de habitantes de 27 países que se expressam em 23 línguas oficiais, em teoria, a UE faz plenamente jus ao seu lema

“*In varietate concórdia*” (unida na diversidade). Por conseguinte, o seu estatuto está muito para além de uma mera confederação de Estados, mas também não preenche os requisitos de um Estado Federal.

A sua melhor caracterização ainda é a de uma estrutura institucional sem categoria política pré-definida, com um sistema político que, ao longo de 60 anos, veio aperfeiçoando os seus processos de organização e de decisão, em busca de melhores condições de vida para os seus cidadãos.

Não sendo a primeira, a actual crise fez despoletar algumas vozes a antecipar que o seu desfecho só poderia passar pela opção federalista, único remédio para salvar o sexagenário projecto de construção europeia. Outros contestam, invocando o enorme fosso que se interpõe entre a fácil proclamação e a difícil concretização de uns fascinantes “EUE” e o enorme risco de fazer passar um tal projecto pelo crivo da democracia referendária do conjunto dos parceiros.

Talvez Jean Monnet, que viu a Europa a ser construída “passo a passo”, paulatinamente e sem saltos bruscos, volte a ser uma fonte inspiradora, na medida em que apontou um caminho, não de um projecto global imediato, mas de projectos singelos – tipo “*building blocks*” –, num processo deliberadamente ambíguo. A realidade da actual fase de construção europeia comprova a bondade dessa metodologia, ao revelar-nos um modelo híbrido, integrando elementos federais, a par de outros de natureza confederal e intergovernamental.

Uma visão realista permitirá identificar sinais que não vão propriamente no sentido do federalismo. O processo de decisão das instituições europeias está cada vez mais eivado da intromissão e deriva directorial.

Também o termo federalismo, em si, é apresentado com diversas interpretações, chegando a ser uma das expressões mais equívocas da integração europeia. Basta lembrar a falta de respeito comunitário com que tem sido tratada, nos últimos tempos, a instituição mais original da sua construção – a Comissão –, uma organização independente, que não é um governo e que, simultaneamente, tem a seu cargo a defesa do interesse geral, hoje a correr o risco de se transformar num mero “secretariado técnico”, conforme o já referido alerta lançado por Delors.

Acresce que qualquer das vias (federal ou inter-governamental) pode esbarrar na menor receptividade das grandes capitais – especialmente Berlim e Paris, mas também Londres – receosas de perderem o controlo do processo e porque tendem a desconfiar das instituições como a CE e o PE.

Individualiza-se apenas um dos vários exemplos possíveis dessas divergências e fracturas estratégicas: o RU, país essencial para o desenvolvimento da PCSD, distancia-se claramente da visão utópica que aponta o federalismo como a salvação do euro, advogando que a reforma da UE deve ir no sentido de devolver competências comunitárias aos E-M's; esta posição é, por sua vez, combatida, de imediato, pela chanceler Merkel, com o argumento de que o "... desafio desta geração é concluir a união económica e monetária e, passo a passo, criar uma união política...".

Nesta discussão dialéctica, inventariam-se alguns dos múltiplos problemas que se colocam aos diversos níveis de apreciação: no plano nacional, há que esclarecer o papel dos parlamentos; competências a conservarem; espaço para as políticas externas autónomas, assim como para as FA's face a um futuro "exército europeu"; já no plano europeu, será que o modelo federal aceitaria um Senado de matriz paritária e com plena igualdade entre os Estados? E se o federalismo for o caminho futuro da UE, valerá a pena continuar a eleger, em cada um dos E-M's, um Presidente da República, um Parlamento e um Primeiro-Ministro? Não será mais prudente um caminho de "mais e melhor Europa", através de um maior grau de integração económica e de um reforço do método comunitário, em detrimento dos emergentes poderes directoriais, mas deixando coexistir a solidariedade europeia e os patriotismos nacionais? Não será neste modelo de compromisso que residirá o virtuosismo do federalismo europeu e o tempero da sua gradual e bem sucedida construção?

Já bastam, mas certamente muitas outras questões deverão merecer respostas convincentes e consequentes com soluções capazes de complementar as democracias do Estado-nação e da UE e de garantir, como essencial, a prevalência de uma abordagem comunitária, a observância

do princípio da subsidiariedade e o condicionamento da Alemanha para uma postura de liderança em parceria.

Entre o modelo federal defendido especialmente pelos fundamentalistas ou românticos europeístas, e o reforço da componente intergovernamental guiada pelos países mais fortes e solventes, afigura-se possível uma “3ª via”, um “caminho-bissectriz”, cuja escolha não deixará de exigir, igualmente, visão e coragem para reformas institucionais profundas, subsidiariedade, empenho e mais democracia, contexto gradualista que faz do federalismo uma meta ainda distante, embora no pensamento do presidente da CE, quando, perante o PE (discurso do estado da União, em OUT2011), se referiu à necessidade de “... *um novo impulso unificador, um novo momento federador* ...”.

Este novo impulso unificador, pensamos nós, só será exequível, por um lado, com uma visão da liderança europeia que seja capaz de criar um equilíbrio sensato entre o realismo e o risco, e por outro, servida por uma estratégia cujos objectivos, definidos pela política europeia, estejam de acordo com as capacidades disponíveis e atendam às exigências da concertação.

A ousadia e a pressa podem desmobilizar as boas vontades e apoios que uma acção necessariamente concertada deve concitar, duplamente, a nível nacional e comunitário; mas também a excessiva cautela e tibieza decisória poderão aprofundar as dificuldades de superação de uma qualquer encruzilhada e retardar a concretização de um desígnio ambicioso.

b) Especulação prospectiva

Neste ponto, procuraremos perscrutar a prazo mais longo e para além da actual crise do euro, projectando para o futuro as linhas de força da tecedura conjuntural da UE.

Pensamos que o futuro da Europa não se pode libertar da sua génese. A Europa moderna é o resultado do nacionalismo na diversidade das soluções internas e concretas verificadas historicamente em cada país. Goste-se ou não, a herança da Europa advém de um antecedente nacionalista, que subjaz às jovens realidades da “comunidade” e “união” e

continua a dar corpo ao célebre conceito da “*Europe des Patries*”, atribuído ao General De Gaulle.

Em defesa desta tese, podemos reutilizar o argumento, vulgar mas impiedoso, e que tem a ver com a não desprezível circunstância de a Europa ser composta por nações antigas, com uma grande diversidade populações e respectivas línguas, identidades e culturas, e, por conseguinte, não constituir uma realidade passível de dissolução num qualquer “*melting pot*”, pelo menos num futuro próximo.

Por isso, achamos ser grande o risco de um federalismo “*à la minute*”, especialmente se não atender à diversidade das idiossincrasias nacionais e não respeitar um longo e adequado período de maturação.

Entretanto, admitimos que, numa versão mitigada, a Europa ensaie, inevitavelmente sob modelação alemã, um proto-federalismo financeiro da ZE, aliviado, portanto, de outros elementos estruturantes do sistema federal, como é o caso da identidade e cidadania.

Restaurar a confiança no seio dos 27, assim como recuperar os valores da solidariedade e coesão, afigura-se uma tarefa imediata e fundamental, e, aqui, será decisivo o papel da Alemanha, enquanto centro e motor do desenvolvimento industrial, financeiro e comercial, na alavancagem da riqueza e ressurgimento económico europeu.

A ser assim, os europeus precisam de conhecer as linhas com que se poderão coser para futuro, partindo de respostas convincentes para questões tão simples como estas:

- para que lado se inclinarão os interesses estratégicos alemães?
- manter-se-á prioritário para Berlim o projecto europeu ou, se necessário, prosseguirá à custa dele o seu próprio desígnio de alcance global?
- será que vai descurar as aspirações e o pensamento das nações da Europa, dos seus parceiros europeus, condição básica e quadro de saída para o revigoreamento do projecto europeu?

Confesso que já estive mais optimista, ou, se preferirem, menos pessimista.

A história da UE tem sido feita de tensões entre condicionalismos nacionais (eleições, tribunais, coligações, opinião pública, imprensa, cansaço de pagar a conta de terceiros) e estratégias comunitárias (agricultura, concorrência, pescas, mercado interno, moeda, etc.). Para desilusão dos euro-idealistas, assim irá perdurar!

V – NOTAS CONCLUSIVAS

A crise da dívida soberana e do euro transformou-se numa crise política séria da ZE, a questionar a própria existência do projecto europeu como um todo.

Admitindo que esta conjuntura difícil terá uma saída, ao devir europeu apresentam-se duas opções extremas: desistência do projecto de integração (pouco provável, porque condenaria a Europa ao empobrecimento e irrelevância internacional) ou a criação de uma estrutura de governação económica europeia, a caminho de um distante federalismo político.

Impõem-se soluções que combinem moderação com equilíbrio. Se a Europa seguir a via rápida da união política, cedo detectará barreiras difíceis de ultrapassar e, aí, poderia conduzir ao desastre total; por outro lado, uma união que não funcione economicamente, fica desprotegida de crises sistémicas indutoras das disfunções políticas.

Este é o tempo e a circunstância em que a Europa precisa de aprender com a História e olhar para o futuro com objectivos e estratégia claros, afirmando-se, num patamar de União solidária, coesa e integrada, e na Defesa também com a “solidariedade transatlântica”. De tudo isto, dependerá a prosperidade dos seus cidadãos e a sua relevância na cena internacional.

Como disse recentemente Christine Lagarde (a novel presidente do FMI), da crise económica europeia e mundial, também eu “... estou desesperadamente optimista ...”.

Poder e Estado^{*}

JOSÉ FONTES^{**}

Em primeiro lugar, desejo cumprimentar todos os presentes e, muito particularmente, os colegas da mesa, designadamente o Professor José Filipe Pinto que tão amavelmente me convidou, – convite que não pude recusar –, para aqui na Universidade Lusófona, falar um pouco sobre a minha perspetiva relativa à temática *Poder e Estado* no âmbito da África Lusófona e agradecer-lhe naturalmente as palavras que me dirigiu.

Em segundo lugar, e não menos importante, gostaria de felicitar a Comissão Organizadora deste *V Congresso Internacional*, subordinado à temática geral: África a caminho de um renascimento: «Que perspetivas?» cuja importância e atualidade designadamente das temáticas em discussão, me cumpre assinalar como uma iniciativa de muito mérito!

Ao aceitar intervir neste painel dedicado à reflexão sobre *Poder e Estado* senti a necessidade de revisitar alguns clássicos que estudaram estas duas realidades e de tentar, sem ter a certeza de o conseguir, emprestar à nossa discussão algumas breves linhas de orientação que partindo necessariamente de alguém que se tem dedicado mais às *Ciências do Estado* e não tanto às *Relações Internacionais* observa o mundo sob duas perspetivas que moldam ou podem influenciar a visão da problemática:

- i) a europeísta, que não euro cêntrica; e
- ii) a perspetiva ocidental do hemisfério norte.

^{*} Comunicação apresentada no V Congresso Internacional da África Lusófona organizado pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, em Lisboa, no dia 19 de maio de 2011.

^{**} Professor e investigador universitário. Director do Instituto D. João de Castro.

E é certo que estes pilares são determinantes e porventura condicionadores de tudo aquilo que vos disser.

Feita esta reserva inicial que pode – como afirmei – influenciar e determinar o meu pensamento, gostaria de começar por lhes dizer – seguindo a máxima – de que a melhor pedagogia passa por saber colocar as questões certas, que resolvi, em vez de lhes deixar respostas conclusivas, fixar um conjunto de postulados através de três perguntas que, no momento, me parecem pertinentes e às quais não tenho a certeza de «com arte e engenho» lhes ser capaz de encontrar resposta.

Naquilo a que se pode hoje chamar o mundo ocidental o conceito de Estado tem andando, sobretudo após a II.^a Guerra Mundial e o fim de um grande número de regimes ditatoriais, muito próximo do conceito de democracia moderna e os estudiosos acreditam que este movimento pode e deve ser *exportado* – se me é permitida a expressão – para Estados de outras áreas geográficas e culturais.

Por outro lado, e não menos importante, ensinam os clássicos tratados de teoria política que o Estado deve ser uma entidade forte, prestigiada e respeitada. No entanto, nos nossos dias corre-se o risco de se tentar subalternizar o papel determinante que o Estado tem na vida das comunidades.

Políticas erradas de aumento do papel e das funções do Estado sem qualquer preocupação de racionalização e de equilíbrio entre a fixação de estruturas e de atividades e a necessária capacidade gestonária e de suporte levaram em parte à crise europeia das finanças públicas que marca a forma como muitos olham, hoje, circunstancialmente – espero – para o Estado.

Se é prudente definir as funções a que o Estado deve dedicar particular e primordial atenção não deixa de ser avisado notar os perigos da externalização de algumas dessas funções, de que a privatização da guerra ou das políticas públicas de segurança são exemplos cimeiros, movimento que fragiliza – na minha opinião – alguns Estados.

Ora, a minha primeira reflexão resulta do título deste painel: *Poder e Estado*, que me conduz à primeira interrogação e que é a de se saber se na África Lusófona, em particular, e no continente africano em geral, o

Poder está indissociavelmente associado exclusivamente ao Estado, ou se pelo contrário, o poder determinante matricial, de referência, encontra outras sedes para além da sede estatal...

Creio, que a História do presente nos relembra que existem múltiplas entidades e sedes que dispõem – para além do Estado – de Poder com relevância na vida social e política dos povos, tal como acontece na Europa. No entanto, o poder legítimo do Estado deve ser absolutamente marcante na definição das políticas públicas deste, e, desta forma, o poder político, respeitando os demais – quando legítimos – deve ser hierarquicamente referência para estes.

Ora, a constitucionalização do poder ou dos poderes do Estado parece ser a via a seguir nos atuais Estados Lusófonos, como creio que tem acontecido desde a sua independência, por reflexo comportamento com as tradicionais experiências constitucionais europeias. Mas as Constituições Políticas não podem e nem devem esquecer que, para além dos poderes nelas previstos, outros existem ou coexistem e que com eles concorrem num múltiplo e complexo sistema de atuação.

Por isso, se o conceito de Constituição material – aquela que não está necessariamente escrita – tem bons exemplos na Europa contemporânea, ganha a meu ver, ou pode ganhar, relevância nos países africanos de língua portuguesa ampliando o perímetro normativo de forma a que este abarque, para além dos poderes constituídos, outros pré existentes aos normativamente consagrados e que desempenhem um papel aceite e eticamente responsável na vida dos povos.

Mas esse movimento agregador de abrangência destina-se a consagrar a legitimação normativa do que é ou já ganhou legitimidade pelo exercício e pela prática e não deve ter como objetivo pactuar com poderes erráticos, práticas constrangedoras de aniquilamento das sociedades civis, limitação ao exercício do pluripartidarismo, constituição de Estados dentro do Estado ou de Estados paralelos assentes em poderes não legítimos, transnacionalmente dotados de fortes influência e poderio económico, entre outros múltiplos aspetos ou princípios aceites pela comunidade das nações.

A **segunda questão** que se coloca, a meu ver, é a de se saber se, sem qualquer preocupação hierárquica, poderemos encontrar um núcleo essencial de princípios, alguns genérica e pacificamente aceites, que assegurem boas práticas de governação e de bom governo e que se apliquem e vinculem os poderes do Estado...

Se a resposta for afirmativa, como penso que seja, então princípios como os da separação, da descentralização e da desconcentração dos poderes, da subordinação do poder económico e empresarial ao poder político, da clara autonomia e de não confusão subjectiva ou identitária do Estado com os partidos políticos – mesmo e sobretudo dos que exercem o poder – são matriciais nas atuais estruturas estaduais.

Deste modo, continuará a ser preponderante que os Estados contemporâneos – independentemente da área civilizacional onde se inserem – se organizem tendo em conta uma real separação de poderes. Embora esta clássica construção política necessite de um novo reposicionamento fará igualmente pleno sentido numa África Lusófona que integra, penso que o podemos dizer com alguma segurança, o movimento constitucional lusófono e, desta forma, como experiência contribuir com novas visões e argumentos para este *novo pensamento refundador* da divisão de poderes.

Ora este núcleo de princípios enformadores do Estado e organizadores dos seus poderes constituídos pode, muito para além apenas da restritiva visão política da questão, ser universalmente considerado como património noético destas instituições que são o *Estado* e o(s) *Poder(es)* deste tão marcantes na experiência da vida gregária das comunidades humanas.

Hoje, poder-se-á falar de Estado sem se falar em transparência das administrações políticas e públicas? Ou poderemos, igualmente, abandonar como princípio estruturante a capacidade de abertura do Estado à fiscalização da sociedade civil e deixar de o fixar como elemento vinculador do Estado e da atividade estatal?

De igual modo, quando a democracia se começou a expandir pelo mundo ocidental, muitos aceitavam que o Estado democrático assentava o seu modelo quase exclusivamente no princípio geral de designação eleitoral dos ou de alguns dos governantes: o chamado direito de sufrágio; e no

governo limitado – conceito adotado pelos federalistas norte-americanos tão marcados por algumas correntes de pensamento francesas...

No entanto, nos dias que correm, com populações cada vez mais letradas e esclarecidas, com a dessacralização do poder do Estado moderno, parecem existir fatores relevantes que vão muito para além da democracia eleitoral e que devem condicionar legitimamente o Estado e o poder político, como a liberdade de imprensa, a independência substantiva do poder judicial, a igualdade de oportunidades. Estes são igualmente princípios que integrarão o núcleo essencial da *sagrada reserva institucional* que vincule um Estado contemporâneo.

Uma notória questão que tem influenciado a história de alguns dos Estados africanos, a meu ver, com consequências que não consigo, por ora analisar e prospetivar em todo o seu alcance e dimensão, é a da manutenção ou da estabilidade dos titulares em exercício efetivo de poder sem a consequente, a meu ver benéfica, renovação e dimensão temporária dos mandatos. Não fará sentido delimitar com eficácia os mandatos dos vários órgãos titulares – formais ou informais – do poder? Não trará vantagens à qualidade da democracia, da vida dos Povos e da vida dos Estados esta efetiva limitação? Fica a questão...

A história do «Estado» é complexa, cheia de percursos alternativos, mas tem sabido ser uma criação perene do Homem.

Curiosamente, o Estado existe muito para além dos regimes. A política internacional e as relações diplomáticas assentam, em grande parte, embora não exclusivamente, nas relações Estado a Estado e, por isso, a vida deste não se acontece sem que desempenhe igualmente funções no palco internacional. E é neste particular aspeto da vida dos Estados contemporâneos que coloco a minha **terceira e última questão**: fará sentido que quaisquer que sejam os Estados, desprezem ou ignorem os articulados internacionais sobre direitos humanos, a aceitação plena de jurisdições internacionais como as do Tribunal Penal Internacional ou do Tribunal Internacional de Justiça? Fará hoje sentido que os Estados desrespeitem ou não acompanhem as principais deliberações das instâncias internacionais de que os *Objectivos do Milénio* são um paradig-

mático exemplo? Resultará evidente – parece-me – que a resposta seja negativa.

Tem sido voz corrente, que existem muitas fontes ou centros de poderes no continente africano – fundados nas suas história e tradição – nem sempre entendidos pelos não-africanos, mas todas devem ser limitadas tendo em conta critérios temporais, éticos ou outros considerados legítimos. Como sabemos, nalguns casos o Estado foi imposto meramente como figura organizadora de espaços – algumas vezes mais geográficos do que culturais ou étnicos – sem se atender àquelas história e tradições, variáveis que a meu ver determinam, ou devem determinar, nalguns casos, a perspectiva normativo-política destas questões.

Por isso defendo, tal como disse, que se nalguma parte do mundo faz sentido falar em constitucionalismo tradicional ou informal, no sentido de este ir para além do que é normativamente positivado, esse espaço é ou pode ser o africano.

O poder dos líderes tribais e o peso das etnias, os poderes do religioso, do peso diferenciado do papel e do poder do homem ou da mulher em sociedades tradicionalmente patriarcais ou matriarcais são aspetos que não podem ser descurados na análise da problemática estudada neste V Congresso Internacional.

Ou seja, se é certo que as Constituições políticas e os movimentos constitucionais tendencialmente organizam juridicamente o poder político, oferecendo uma dignidade normativa às estruturas de poder fixadas, não deixa de ser possível conciliar ou atender ao facto de em muitos Estados africanos o Poder – diria, também político (escolha e definição primária dos interesses coletivos) poder encontrar a sua real sede, fora da rede formal e constitucionalmente definida.

Termino como inicialmente disse: com dúvidas, desejando saber se os Estados africanos e sobretudo os Estados de matriz lusófona encontram especificidades no conceito de *Estado* e de *Poder*, mas com duas certezas:

- i) a primeira certeza de que todos os Estados Lusófonos contribuem com particularidades históricas, culturais e sociológicas, tão determinantes na análise dos factos políticos, para que os

conceitos de *Poder* e *Estado* sejam enriquecidos na sua diversidade, sem a qual a visão destes mesmos conceitos seria apenas parcialmente estruturada e necessariamente redutora; e

- ii) a segunda certeza: a de que os Estados africanos lusófonos devem respeitar os poderes para além dos do Estado que sejam ética e socialmente responsáveis; se sujeitam a um núcleo de princípios paradigma para o *Estado* e o *Poder* e que não deixam de ter uma participação empenhada e ativamente responsável na vida da comunidade internacional, porque todos sabem que funcionamos em rede e que a CPLP é disso um bom exemplo que não pode ser esquecido e, por isso, deve ser permanentemente invocado.

Delimitação da plataforma continental:

A questão dos vizinhos

ALEXANDRA VON BÖHM-AMOLLY *

1. A abordagem jurídica de um conceito essencialmente geomorfológico como é a Plataforma Continental tem a sua origem histórica na afirmação formalizada na Proclamação número 2667, feita, em 28 de Setembro de 1945, por Harry Truman, então Presidente dos Estados Unidos da América:

«The Government of the United States regards the natural resources of the subsoil and seabed of the continental shelf beneath the high seas but contiguous to the coast of the United States, subject to its jurisdiction and control.»

Tratando-se de uma proclamação formal e não de uma mera declaração de intenções, assinalou decisivamente o início do processo de criação do instituto jurídico da Plataforma Continental, enquanto espaço marítimo delimitado, no qual os Estados ribeirinhos podem exercer direitos de soberania e jurisdição, atentos os limites impostos pelo Direito Internacional aplicável. E embora o Presidente Truman tenha usado então o termo “plataforma continental” em sentido puramente geográfico, atribuiu-lhe um inequívoco efeito jurídico: a reivindicação de um novo território oceânico e de todos os recursos naturais nele existentes. Daí constituir esta Proclamação Truman (designação por que passou a ser conhecido o documento de 1945 acima mencionado) o marco, por excelência, da criação de uma Plataforma Continental em sentido jurídico, o

* Docente Universitária

que confirmou, mais uma vez, a regra de que o tratamento jurídico dos espaços marinhos reflecte sempre os interesses políticos dominantes ¹.

¹ Vários exemplos ao longo da História demonstram bem esta ligação estreita entre as preocupações das potências e a construção do Direito do Mar: Foi assim com os Gregos, cujas principais preocupações se prendiam com a segurança marítima, pelo que as poucas normas marítimas então existentes (como as promovidas pelo Rei Minos de Creta) centravam-se apenas em aspectos securitários, concretamente, no combate à pirataria.

Roma, inicialmente uma potência continental, geocrática, só se viu compelida à navegação e ao domínio dos mares quando a pirataria atingiu proporções mais graves no Mediterrâneo. Uma vez dizimados os piratas, a preocupação fundamental de Roma voltou-se então para o favorecimento do comércio, sobretudo de bens de que não dispunha nos próprios territórios (p. ex. os cereais que recebia do Egipto). Por isso, o Direito Romano passou a qualificar o mar como coisa de uso comum (*res communis*), dominada, é certo, por Roma, mas em que o Império assegurava liberdade e protecção para todos aqueles que se lhe submetessem (*mare nostrum*).

Mais tarde, a queda do Império Romano e o fim da *pax romana* impuseram às populações ribeirinhas novas preocupações de segurança: mesmo em terra firme se temiam os ataques provenientes do mar. Daí que, no século XII, tenha surgido o conceito de *mare adjacens*, pelo qual se reconhecia um espaço marítimo junto à costa, de largura não definida, em que os países costeiros tinham direitos sobre as águas litorâneas.

Com os Descobrimentos deu-se um enorme desenvolvimento da actividade comercial. As questões de segurança foram secundarizadas pelas potências marítimas dominantes que fitavam sobretudo o lucro que lhes pudesse trazer o exercício em exclusivo do comércio em determinadas rotas de navegação. Empolaram-se as pretensões expansionistas de Portugal e de Espanha, com o apoio da Santa Sé, que via na expansão um instrumento de difusão da fé cristã. Também os ingleses se afirmaram únicos senhores de uma zona marítima, o *Mare Britannicum*, na qual cobravam direitos de passagem e de exercício de comércio marítimo aos outros povos. Portanto, os interesses das potências dominantes da época impuseram a criação de espaços marítimos a cada uma delas reservado e fechados a todos os demais povos navegantes – era a teoria do *mare clausum*.

O princípio do *mare liberum* afirmou-se definitivamente pela mão dos holandeses que, entretanto, haviam formado uma importante frota, em condições de enfrentar os interesses portugueses, espanhóis e ingleses e combater a exclusividade que estes povos detinham nalgumas rotas de navegação. As questões jurídicas levantadas aquando do apresamento da nau portuguesa “Santa Catarina” pela Companhia Holandesa das Índias Orientais, em 1603, foram resolvidas por um famoso jurisconsulto holandês da época, Hughes van der Groot (*alias*, Hugo Grócio), que proclamou a liberdade dos mares como um indiscutível princípio de Direito Internacional. Mas, como havia que continuar a preservar a segurança das costas, especialmente, dos Países Baixos, contra ataques inimigos que lhes chegassem por via marítima, um outro jurista holandês, Cornelius van Bynkershoek, defendeu a criação de um verdadeiro mar territorial, com uma largura de três milhas náuticas, em que os Estados poderiam exercer plenamente a sua soberania. A supremacia atingida pelos holandeses no comércio marítimo reflectiu-se assim no reconhecimento da liberdade de navegação e de comércio marítimo, como regra geral, apenas excepcionada pela necessidade de defesa do próprio território do Estado ribeirinho. Este entendimento seria definitivamente difundido e confirmado nos séculos XVIII e XIX pela supremacia naval inglesa que via na liberdade dos mares o seu maior aliado na expansão comercial e política que almejava.

2. O mar, globalmente considerado, não é apenas um enorme espaço natural, mas também um vasto espaço económico e político e, como tal, uma importantíssima fonte de poder e de riqueza. Daí que à unidade do espaço marinho se contraponha a sua progressiva apropriação pelos Estados costeiros. Este permanente desejo de conquista de áreas marítimas, por sua vez, determina que o ordenamento do meio marinho e a definição do regime jurídico dos diferentes espaços marítimos sejam, como já se viu, uma preocupação recorrente dos povos ribeirinhos, sucedendo-se e opondo-se concepções diferentes acerca da sua repartição política, de que a afirmação do *mare nostrum* romano e a clássica discussão entre as teorias do *mare clausum* e do *mare liberum* são exemplos historicamente significativos. De facto, a história do Direito do Mar foi dominada por um tema central e permanente: a concorrência – ou, melhor dizendo, a colisão – entre o exercício de poderes soberanos sobre o mar e a liberdade de uso dos mares.

Acresce que as desigualdades políticas, económicas, tecnológicas, militares e geográficas que caracterizam a Comunidade Internacional determinam a inevitável disparidade de interesses que fazem do Direito do Mar um sector normativo particularmente conflitual ², porquanto a

As mudanças radicais no xadrez político do período *post* II Guerra Mundial, especialmente pelo fim dos impérios coloniais e a concomitante criação de novos Estados, levaram a que o Direito do Mar, mais uma vez sofresse importantes mudanças, mercê da radical alteração das concepções axiomáticas que lhe estão na base. Os novos Estados, na sua maioria subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, exigiam exercer a sua recém conquistada soberania sobre espaços marítimos alargados, de modo a terem segurança e, ao mesmo tempo, usufruírem de vantagens económicas do aproveitamento dos espaços marinhos. Mas exigiam também que o resto do mar não viesse ainda a ser tomado pelas potências política e economicamente dominantes. Estas preocupações encontraram total expressão na declaração proferida pelo embaixador maltês junto das Nações Unidas, Arvid Pardo, e, mais tarde, na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, celebrada em Montego Bay no ano de 1982. Assim, salvo os espaços marítimos que já fossem objecto de apropriação, o alto mar e os fundos marinhos a ele subjacentes passaram a ser uma coisa comum de todos (*res communis omnium*), constituindo um património pertencente a toda a Humanidade, o que se reflecte em três aspectos fundamentais: i) o direito universal ao pavilhão, ii) a liberdade dos mares e iii) a delimitação dos espaços marítimos.

² Esta conflitualidade não é, no entanto, inteiramente negativa. Na verdade, o Direito do Mar vai-se formando pela composição de controvérsias e superação de conflito e aperfeiçoando pelos compromissos conseguidos entre posições diferentes (ou mesmo antagónicas). Contudo, a sua evolução enquanto ramo de Direito, por sua vez e concomitantemente, vai

regulação dos espaços marítimos é desde logo uma fonte potencial de controvérsias³. Logo, à referida unidade do espaço marinho contrapõe-se igualmente a diversidade dos interesses dos Estados ribeirinhos. Ora, foram exactamente estes interesses nacionais que, em meados do século XX, determinaram a criação da figura jurídica da Plataforma Continental.

3. “Plataforma Continental” é, antes demais, um conceito geográfico ou geomorfológico, que define uma realidade descoberta apenas no século XVIII⁴ e que se pode definir como uma zona imersa de declive suave, com um gradiente entre 0,1° e 3°, que, a partir da linha média da baixa-mar, prolonga a terra firme até distâncias que variam entre escassas centenas de metros até 800 milhas náuticas⁵.

Representando as plataformas continentais, no seu conjunto, 10% da totalidade dos fundos marinhos, a mera definição geomorfológica da Plataforma Continental não bastava; os Estados não podiam abdicar do seu domínio e da regulação da sua apropriação em moldes que permitissem a prossecução dos seus próprios interesses.

Assim e ainda que precedida por alguns actos jurídicos dispersos, aponta-se a já referida Declaração número 2667, proferida, em 28 de Setembro de 1945, pelo Presidente Harry Truman, como o marco histórico da criação e autonomização da figura jurídica da Plataforma Continental com a inerente dotação de um estatuto próprio⁶. Por meio dessa Declaração, os Estados Unidos da América reivindicaram, pela

gerando novas controvérsias para que concorrem factores político-estratégicos, económico-tecnológicos e ambientais.

³ Para maiores desenvolvimentos, cfr. André Vigarié, *La Mer et la Géostratégie des Nations*, Paris, 1995, e Júlio Jorge Urbina, *Controvérsias Marítimas, Interesses Estatales y Derecho Internacional*, Madrid, 2005.

⁴ Porém, só foi “baptizada” com a actual denominação no século XIX.

⁵ Sobre os conceitos geomorfológicos e jurídicos da Plataforma Continental, cfr., entre outros, Armando M. Marques Guedes, *Direito do Mar*, Lisboa, 1989, Fernando Loureiro Bastos, *A Internacionalização dos Recursos Naturais Marinhos*, Lisboa, 2005, e Marisa Caetano Ferrão, *A Delimitação da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas*, Lisboa, 2009.

⁶ Embora, em rigor e como já se disse, esta Declaração assente num conceito essencialmente geomorfológico da Plataforma Continental e não numa qualquer tentativa de definição jurídica desta realidade.

primeira vez, a jurisdição sobre os recursos do solo e do subsolo da extensão da massa terrestre, contígua à sua costa, mas subjacente a águas do Alto Mar. A esta declaração norte-americana, de imediato se seguiram reivindicações análogas de outros países, especialmente da América Latina e do Médio Oriente ⁷.

E porquê este “súbito” interesse dos Estados na apropriação e aproveitamento das respectivas plataformas continentais? A resposta está, obviamente (e como sempre), nos interesses económicos dos países ribeirinhos, pois, em meados do século XX, já se sabia com razoável certeza que as plataformas continentais são importantes repositórios de riquezas biológicas e minerais. Se a exploração económica de ostras perlíferas ou de esponjas já é bastante interessante, o aproveitamento dos nódulos polimetálicos e das reservas de gás natural e de petróleo ⁸ pode revelar-se vital para o crescimento e desenvolvimento do Estado ribeirinho que, directa ou indirectamente, proceda à sua extracção.

Acontece que, não raras vezes, os Estados não gozam de condições geográficas que lhes permitam fixar as respectivas plataformas continentais ou mesmo estendê-las até aos limites máximos que o Direito vigente em cada momento lhes permite, designadamente pela existência de Estados vizinhos com pretensões análogas e que são entre si concorrentes ou conflitantes. Sucede ainda que, em virtude das características geográficas particulares de cada caso, a delimitação das plataformas continentais entre dois ou mais Estados, com costas contíguas ou opostas entre si, levante frequentemente problemas concretos que, na prática, têm dado origem a uma abundante produção doutrinária e, sobretudo, jurisprudencial.

Logo, esta questão não pôde ser ignorada pelas duas convenções internacionais que, até ao presente, regularam o regime jurídico da Plataforma Continental e contêm regras para a resolução de eventuais conflitos emergentes de situações de vizinhança.

⁷ Portugal foi o primeiro país europeu a tomar idêntica posição, plasmada na Lei número 2080, de 21 de Março de 1956, que passou a considerar a plataforma continental como dependência do domínio público do Estado.

⁸ Note-se que 20% da produção mundial de petróleo situa-se em jazidas *off shore* (p. ex. no Mar do Norte, Golfo Pérsico e Golfo do México).

4. O primeiro desses instrumentos internacionais, a Convenção de Genebra sobre a Plataforma Continental de 1958 ⁹, estabelece que a delimitação deva ser feita por acordo entre os Estados vizinhos. Na impossibilidade de se chegar a um consenso entre os países envolvidos e sempre sem prejuízo de circunstâncias especiais que justifiquem outra delimitação, a Convenção de Genebra impõe, desde logo, um de dois critérios de delimitação:

- nos casos em que a delimitação deva ser feita entre as plataformas continentais de Estados com costas opostas, deverá aplicar-se o método da linha mediana equidistante dos pontos mais próximos das linhas de base dos respectivos mares territoriais,
- quando se trate de Estados vizinhos com costas limítrofes, a delimitação deverá ser conseguida pelo princípio da equidistância dos pontos mais próximos das linhas de base dos mares territoriais ¹⁰.

Por conseguinte, na Convenção de Genebra convivem dois critérios de delimitação paralelos: o do método da linha mediana *vs* circunstâncias especiais (para Estados com costas opostas) e o do princípio da equidistância *vs* circunstâncias especiais (para Estados com costas contíguas). Estas inovadoras regras de delimitação das plataformas continentais de Estados vizinhos deram, porém, origem a um abundante contencioso,

⁹ A Convenção de Genebra sobre a Plataforma Continental de 1958 entrou em vigor em 10 de Junho de 1964. Portugal aprovou-a pelo Decreto-Lei número 44.490, de 3 de Agosto de 1962, ratificando-a no ano seguinte.

¹⁰ Dispõe o artigo 6º da Convenção de Genebra sobre a Plataforma Continental:

«1. No caso de uma mesma plataforma continental ser adjacente aos territórios de dois ou vários Estados cujas costas são opostas, o limite da plataforma continental entre estes Estados será determinado por acordo entre eles. Na falta de acordo e a menos que circunstâncias especiais justifiquem outra delimitação, esta será constituída pela linha mediana em que todos os pontos são equidistantes dos pontos mais aproximados das linhas de base a partir das quais é medida a largura do mar territorial de cada um dos Estados.

2. No caso em que a mesma plataforma continental é adjacente ao território de dois Estados limítrofes, a delimitação da plataforma continental é determinada por acordo entre eles. Na falta de acordo e a menos que circunstâncias especiais justifiquem outra delimitação, esta far-se-á pelo princípio da equidistância dos pontos mais próximos das linhas de base a partir das quais é medida a largura do mar territorial de cada um dos Estados.»

de que se destacam (como veremos pela sua influência até ao presente) os Casos da Plataforma Continental do Mar do Norte de 1969.

A sentença proferida pelo Tribunal Internacional de Justiça da Haia, chamado a se pronunciar sobre os diferendos que opunham a República Federal da Alemanha à Dinamarca e à Holanda, propugnava que «*a delimitação deveria ser feita conforme a equidade, tendo em conta as circunstâncias especiais pertinentes, de modo a atribuir, na medida do possível, a cada Estado a totalidade das zonas da Plataforma Continental que constituam o prolongamento natural do seu território e que não invadam o prolongamento natural do território de outro Estado*»¹¹. Assim, seguindo este entendimento, em cada caso haveriam de ser considerados os seguintes factores:

- i) a configuração geral das costas,
- ii) a estrutura física e geológica, bem como os recursos naturais das zonas da Plataforma continental em causa e
- iii) a proporcionalidade entre a extensão da Plataforma Continental atribuída a um Estado e o comprimento do litoral desse mesmo Estado, que deveria resultar de uma delimitação conforme ao princípio da equidade¹².

Os critérios defendidos na referida sentença dos Casos do Mar do Norte viriam a ter um enorme impacto na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, cujas sessões de trabalho ficaram marcadas pela enorme polémica que se gerou sobre esta matéria¹³. As negociações da referida Conferência desenrolaram-se a partir de 1973, culminando na

¹¹ Sublinhados nossos.

¹² Cfr. Philippe Vincent, *Droit de la Mer*, Bruxelles, 2008.

¹³ Sobre o debate entre os paladinos da tese da equidistância e os defensores dos princípios equitativos, *vd.* José Manuel Lacleta Muñoz, “La delimitación de los espacios marítimos más allá del mar territorial. De la equidistancia a los principios equitativos” *in* Foro de Debate sobre el Mar y sus Problemas, Tomo III, Madrid, 1998, pp. 1243 e ss. e “El Derecho internacional en los arts. 74 y 83 de la Convención de Montego Bay” *in* Mares y Océanos en un mundo en cambio: Tendencias jurídicas, actores y factores, Valencia, 2007, pp. 199 e ss.

assinatura da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 ¹⁴.

5. Nas disposições que dedica à Plataforma Continental ¹⁵, especialmente no seu artigo 83º («*Delimitação da plataforma continental entre Estados com costas adjacentes ou situadas frente a frente*») ¹⁶, a Convenção de Montego Bay (designação por que o instrumento de 1982 também ficou conhecido) deixa de distinguir entre critérios de delimitação da plataforma continental de Estados com costas opostas e critérios de delimitação de costas contíguas, adoptando, portanto, um método único, aliás, idêntico ao aplicado em sede de Zona Económica Exclusiva ¹⁷. A Convenção de 1982 abandona igualmente as referências ao princípio da equidistância, embora declare almejar uma solução equitativa ¹⁸. Também é significativo, no entanto, que a Convenção de Montego Bay continue a dar preferência à via do acordo entre os Estados vizinhos, mas remeta, desde logo, para os critérios supletivos de delimitação

¹⁴ A Convenção de 1982 entrou em vigor em 1994, tendo sido aprovada e ratificada por Portugal em 1997 (Resolução da Assembleia da República número 60-B/97, de 3 de Abril, e Decreto do Presidente da República número 67-A/97, de 14 de Outubro).

¹⁵ Parte VI, artigos 76º a 85º.

¹⁶ O artigo 83º da Convenção de Montego Bay dispõe que:

«1. *A delimitação da plataforma continental entre Estados com costas adjacentes ou situadas frente a frente deve ser feita por acordo, de conformidade com o direito internacional a que se faz referência no artigo 38º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça, a fim de se chegar a uma solução equitativa.*

2. *Se não se chegar a acordo dentro de um prazo razoável, os Estados interessados devem recorrer aos procedimentos previstos na parte XV.*

3. *Enquanto não se chegar a um acordo conforme ao previsto no n.º 1, os Estados interessados, num espírito de compreensão e cooperação, devem fazer todos os esforços para chegar a ajustes provisórios de carácter prático e, durante este período de transição, nada devem fazer que possa comprometer ou entravar a conclusão do acordo definitivo. Tais ajustes não devem prejudicar a delimitação definitiva.*

4. *Quando existir um acordo em vigor entre os Estados interessados, as questões relativas à delimitação da plataforma continental devem ser resolvidas de conformidade com as disposições desse acordo.»*

¹⁷ Cfr. artigo 74º, cuja redacção é *mutatis mutandis* idêntica à do artigo 83º.

¹⁸ Cfr. artigo 83º, número 1 *in fine*. A preocupação em obter uma repartição equitativa surge também a propósito da distribuição pela Autoridade, entre os Estados Partes na Convenção de 1982, do produto das contribuições pagas pelos Estados que explorem recursos não vivos para além das 200 m. n. das linhas de base para medição da largura do seu mar territorial (*vd.* artigo 82º, número 4).

decorrentes das fontes do Direito Internacional elencadas no artigo 38º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça. Esses critérios serão, portanto, os que resultem:

- i) das convenções internacionais,
- ii) do costume internacional e
- iii) dos princípios gerais de Direito,
- iv) bem como os que derivem de decisões judiciais e da doutrina desenvolvida pelos publicistas mais qualificados (como meio auxiliar para a determinação das regras de Direito aplicáveis em cada caso) e, finalmente,
- v) os que decorram da decisão por equidade (*ex æquo et bono*), se as partes desavindas assim o convierem.

Mas, afinal, qual será o alcance desta remissão do artigo 83º, número 1, da Convenção de Montego Bay para o artigo 38º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça? Respondendo a esta questão e malgrado a redacção dúbia do próprio preceito, adere-se à corrente doutrinária maioritária ¹⁹, que defende que a referência ao artigo 38º dos Estatutos do Tribunal Internacional de Justiça não se aplica aos acordos que os Estados vizinhos entendam celebrar entre si, antes constituindo um limite imposto tão só aos órgãos jurisdicionais que venham a ser chamados a se pronunciar em matéria de delimitação das plataformas continentais entre dois ou mais Estados, ao abrigo da Parte XV ²⁰ da Convenção de Montego Bay. Por conseguinte, nesta matéria é aos tribunais – e apenas a estes – que a Convenção de 1982 impõe uma solução equitativa e não aos Estados que, pelo contrário, poderão livremente acordar entre si a delimitação que bem lhes aprouver. Em rigor, os Estados vizinhos poderão celebrar acordos entre si que, no limite, até sejam inequitativos, por força do princípio *pacta sunt servanda* e do princípio da liberdade de celebração e de estipulação.

¹⁹ Cfr., por todos, Marisa Caetano Ferrão, *op. cit.*, pp. 282 e ss.

²⁰ Sob a epígrafe «Solução de Controvérsias», a Parte XV da Convenção de Montego Bay, para que remete o número 2 do artigo 83º, determina as regras e os procedimentos aplicáveis aos Estados em litígio, por força da obrigação que lhes é imposta de solucionar as suas controvérsias por meios pacíficos (cfr. art. 279).

Assim, a Convenção de Montego Bay estabelece duas vias para obter a delimitação de plataformas continentais limítrofes ou opostas entre si:

- a do acordo entre os Estados envolvidos
- ou
- caso tal consenso não seja, de todo, possível, a do recurso aos mecanismos de solução de controvérsias previstos na Parte XV, impondo-se aos órgãos de jurisdição, por um lado, a aplicação das normas que resultarem das fontes de Direito Internacional ²¹ e, por outro, que a composição do diferendo produza uma solução equitativa.

Por conseguinte, ao contrário do regime da Convenção de Genebra sobre a Plataforma Continental e mercê das profundas divergências verificadas nos trabalhos da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a Convenção de Montego Bay não quis assumir quaisquer critérios específicos para a delimitação das plataformas continentais entre Estados vizinhos, confiando apenas na capacidade dos Estados para chegarem a acordo ou – se este se gorar – no bom funcionamento dos mecanismos de solução de controvérsias e na prudência das normas de Direito Internacional a serem aplicados pelos órgãos de jurisdição.

6. Como se viu, quando os Estados vizinhos não conseguem chegar a acordo, a solução definitiva do seu diferendo de fronteiras marítimas passa, necessariamente, pela sua regulação por um tribunal judicial ou arbitral. Ora, na ausência de critérios de delimitação na Convenção de Montego Bay, as instâncias jurisdicionais têm tido que escolher os critérios que, em cada caso, se lhes afiguram lograr a tal solução equitativa que o artigo 83º lhes impõe. Daí que se tenham sucedido decisões júrisprudenciais díspares quanto aos fundamentos e critérios em que se sustentam. De facto, cada caso é analisado e decidido em função das suas especificidades e circunstâncias concretas, o que dá ao tribunal um grau de liberdade de apreciação assaz considerável.

²¹ Ou de um juízo de equidade, se os Estados em conflito expressa e antecipadamente acordarem que o seu caso seja apreciado *ex aequo et bono*.

Contudo, uma excessiva preocupação com a Justiça e com a necessidade de obtenção de decisões equitativas lesa o princípio da segurança jurídica, porquanto retira aos Estados a capacidade de prever ou antecipar o sentido possível da decisão antes de se submeterem às instâncias de regulação de conflitos.

Acresce que a variabilidade das decisões judiciais ou arbitrais produzidas também pode constituir um desincentivo à celebração de acordos entre os Estados, pois uma das partes poderá sempre preferir arriscar o recurso a um órgão de jurisdição em vez de se deter mais tempo em negociações que não anteveja serem-lhe propícias.

Finalmente, a estes aspectos poderão ainda adicionar-se outros elementos (normalmente inevitáveis) de relativa insegurança. Com efeito e não obstante o detalhe com que a Convenção de Montego Bay define o conceito da Plataforma Continental ²², persiste uma considerável incerteza prática decorrente, nomeadamente, da configuração do leito do mar (que pode mudar ao longo dos tempos), do facto de haver zonas dos fundos marinhos ainda não cartografadas e da circunstância de as isóbatas poderem ser difíceis de determinar e poderem mesmo variar em função das alterações do nível do mar, etc.

Todos estes factores de insegurança têm suscitado críticas acerca do abandono formal dos critérios da equidistância e da linha mediana, havendo quem considere que se perdeu em previsibilidade e segurança o que não se ganhou em coerência e justiça.

Como já se referiu, no conjunto das decisões que já foram proferidas em matéria de delimitação das plataformas continentais entre Estados vizinhos, avulta a disparidade dos critérios que as amparam. Tomando como exemplo alguns dos casos mais representativos, posteriores ao Acórdão de 1969, vejamos, muito resumidamente, quais os critérios que os respectivos decisores usaram para traçar as fronteiras que separam as plataformas continentais dos Estados que a eles recorreram:

- Caso da Plataforma Continental entre a Tunísia e a Líbia (1982):
A sentença proferida pecou por excessiva subjectividade, na

²² *Vd.* artigo 76º.

medida em que o Tribunal Internacional de Justiça recusou o princípio da equidistância, por entender que levaria à inequidade, e não teve em conta as circunstâncias especiais do caso concreto, não reconhecendo às ilhas tunisinas todos os devidos efeitos na determinação da respectiva plataforma continental. Segundo alguns autores, esta não foi, em rigor, uma decisão conforme o Direito, mas um julgamento *ex æquo et bono*, embora sem a competente autorização prévia e expressa das partes interessadas. De resto, a linha de raciocínio dos juízes entrou num círculo vicioso, ao declarar que se chega a uma solução equitativa porque se aplicam princípios equitativos e que os princípios são equitativos porque permitem atingir uma solução também ela equitativa.

- Caso do Golfo do Maine – Estados Unidos da América *vs* Canadá (1984): Criticado pelo seu afastamento face ao direito positivo então vigente, o acórdão do Tribunal Internacional de Justiça também aqui recusou o princípio da equidistância, optando por dividir em partes iguais as zonas de convergência e de cruzamento das projecções marítimas das costas dos Estados litigantes, mediante o traçado de uma linha média, desviada para assegurar alguma proporcionalidade face aos comprimentos das linhas de costa das duas partes.
- Caso da Delimitação da Fronteira Marítima entre a Guiné e a Guiné-Bissau (1985): O tribunal arbitral declara expressamente partir das seguintes premissas que considera fundamentais para a apreciação do caso *sub judice*: *i*) os árbitros não estão sujeitos a quaisquer critérios *a priori*, *ii*) cada caso é único, *iii*) sobre os árbitros impende uma obrigação de resultado que é a de proferir uma decisão equitativa e *iv*) por princípio, cada Estado ribeirinho deve poder projectar o seu território marítimo até ao Alto Mar. O laudo arbitral conclui afinal pelo traçado de três segmentos de recta em que aplicava, parcialmente, o método da equidistância. Porém, a verdadeira inovação a registar neste caso é a da sua *ratio decidendi*, consubstanciada numa perspectiva macro-

geográfica, porquanto os árbitros contemplaram não só as configurações das costas dos Estados conflituantes, como as de toda a região em que eles se situam.

- Caso da Plataforma Continental entre a Líbia e Malta (1985): Aqui o Tribunal Internacional de Justiça tomou como base de trabalho a linha mediana, embora corrigindo-a para Norte, em virtude da disparidade dos comprimentos das respectivas linhas de costa. Neste acórdão, o Tribunal da Haia combina o princípio da equidistância, já de si corrigido pelas circunstâncias especiais do caso concreto, com o princípio da proporcionalidade.
- Caso Jan Mayen – Dinamarca *vs* Noruega (1993) e Caso da Delimitação Marítima e das Questões Territoriais entre o Qatar e o Bahrein (2001): Na apreciação destes dois diferendos, o Tribunal Internacional de Justiça aplicou exclusivamente o método da equidistância, embora corrigido pelas circunstâncias especiais que reputou de relevantes em cada concreto.

Assim, no que se refere ao Caso Jan Mayen, o Tribunal ponderou a disparidade dos comprimentos de costa da Groenlândia e da ilha de Jan Mayen, bem como atendeu à localização dos principais bancos de pesca, dividindo o traçado da fronteira em três zonas, que submeteu a critérios de delimitação diversos.

Já na composição da controvérsia entre os dois países do Golfo, os juízes declararam a regra da equidistância corrigida por circunstâncias especiais como sendo equivalente ao recurso a princípios equitativos.

- Caso da Delimitação Marítima entre Barbados e Trindade e Tobago (2006): O Tribunal Permanente de Arbitragem (convocado ao abrigo da Parte XV da Convenção de Montego Bay) tomou como único critério base de decisão o da linha mediana, introduzindo-lhe apenas as ligeiríssimas correcções expressamente pedidas pelas partes, proferindo um laudo cuja singeleza, objectividade e acerto têm sido aplaudidos pela Doutrina.

7. Todavia, a Convenção de Montego Bay não se limitou a apontar apenas vias alternativas para a delimitação definitiva das plataformas continentais de Estados vizinhos. Considerou igualmente um mecanismo de natureza essencialmente precária e provisória para aqueles casos em que os Estados costeiros vizinhos ainda não chegaram a um acordo definitivo, mas não desejam submeter-se de imediato a um processo judicial ou arbitral. Os Estados que se encontrem nesta situação de impasse podem lançar mão do instrumento previsto no número 3 do artigo 83º da Convenção de Montego Bay ²³: trata-se do estabelecimento entre as partes interessadas de ajustes provisórios de carácter prático, que não deverão comprometer ou prejudicar uma futura delimitação definitiva, antes deverão antecipá-la.

Pese embora a provisoriedade de tais ajustes de carácter prático, na realidade eles poderão configurar verdadeiros acordos parcelares que, no seu conjunto, constituam uma base, se não mesmo a substância, de um futuro acordo de delimitação a celebrar pelos Estados vizinhos em causa. De resto, a própria redacção do preceito sugere que estes ajustes provisórios possam ser “pequenos passos” em direcção ao acordo definitivo de delimitação das plataformas continentais.

Contudo, a panóplia das soluções provisórias ao alcance dos Estados vizinhos em caso de impasse no processo de delimitação das suas plataformas continentais não se esgota nesta recomendação do artigo 83º, número 3, da Convenção de Montego Bay.

Para além destes ajustes provisórios, o Direito Internacional fornece mais uma solução perspectivada, também ela, como desejavelmente provisória, que consiste no estabelecimento pelos Estados vizinhos de uma zona comum de aproveitamento conjunto dos recursos sobre a totalidade da área entre eles disputada ^{24 25}. Esta é uma modalidade

²³ *Vd. supra* nota 14.

²⁴ Geralmente, a exploração comum é levada a cabo por todos os Estados vizinhos envolvidos, mediante a designação de um operador único, que reparte os rendimentos obtidos entre as partes no acordo em questão.

²⁵ Casos paradigmáticos de utilização deste mecanismo são o do acordo entre a Austrália e Timor-Leste e entre a Coreia do Sul e o Japão. Para maiores aprofundamentos, cfr., por todos, Fernando Loureiro Bastos, *op. cit.*, pp. 363 e ss.

específica da cooperação internacional que permite a preservação da unidade de uma jazida de um determinado recurso, como poderá ser, por exemplo, um depósito comum de gás natural ou de petróleo.

Estamos perante um tipo específico de vinculação internacional, que, todavia, não pode (nem deve) pretender substituir definitivamente a delimitação das plataformas continentais dos Estados, na medida em que esta produz efeitos jurídicos muito mais alargados e intensos, quanto mais não seja pela natureza soberana dos direitos dos países ribeirinhos. Com efeito, aos Estados costeiros assistem direitos dominiais próprios sobre o solo e o subsolo da sua plataforma continental, que lhes permitem explorar os respectivos recursos vivos e não vivos. São, além disso, direitos de carácter exclusivo, independentes de qualquer ocupação efectiva e de qualquer proclamação expressa (para além da do cumprimento das condições e formalidades impostas pelo Direito Internacional vigente), de que os Estados não podem abdicar em nome de um mero acordo internacional de aproveitamento comum de recursos.

8. Do acima exposto poderá concluir-se que, nos nossos dias e em matéria de delimitação das plataformas continentais de Estados costeiros vizinhos, se fechou o círculo iniciado com a assinatura da Convenção de Genebra sobre a Plataforma Continental.

Como se referiu, com a Convenção de 1958 impôs-se o princípio da equidistância (com a variante do método da linha mediana para os Estados com costas opostas). Em 1969, a Jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça introduziu uma correcção ao princípio da equidistância ao atender às circunstâncias especiais de um caso concreto, a fim de obter uma solução equitativa. Este mesmo desiderato da equidade impôs-se decisivamente pela III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar que o introduziu no texto de 1982, conferindo-lhe um tal relevo que se absteve de impor quaisquer outros critérios materiais e objectivos de delimitação.

A esta indeterminação abstracta da Convenção de Montego Bay, a Jurisprudência que se lhe seguiu respondeu com a busca da melhor

determinação concreta, apoiada em diferentes combinações dos mesmos dois princípios:

- o velho princípio da equidistância, que afinal sobreviveu à entrada em vigor da Convenção de Montego Bay e que reflecte a inquestionável evidência de que a terra domina o mar e
- o mais recente princípio da proporcionalidade, que introduz igualdade em relações desiguais, sendo por isso o grande corrector das consequências não equitativas que possam resultar da cega equidistância, mediante a consideração das circunstâncias especiais. Estas prendem-se, essencialmente, com duas grandes ordens de preocupação: por um lado, impedir a desproporção excessiva entre os Estados litigantes e, por outro, evitar graves prejuízos económicos a cada uma das partes envolvidas e, eventualmente, a terceiros ²⁶.

No fundo e não obstante a diversidade das soluções em cada momento apresentadas, o que a Jurisprudência, no seu conjunto, nos transmite é que a solução equitativa é, em cada caso, o resultado da soma de doses variáveis do princípio da equidistância e do princípio da proporcionalidade. Afinal, a sentença proferida nos Casos do Mar do Norte não estava assim tão distante destas conclusões e as posições assumidas em 1969 pelo Tribunal Internacional de Justiça, provavelmente, já ganharam a natureza de regras consuetudinárias que, como fonte imediata de Direito Internacional, poderão e deverão enformar futuras decisões nesta matéria.

²⁶ Por exemplo, no Caso da Plataforma Continental entre a Líbia e Malta (1985), o Tribunal Internacional de Justiça acautelou os interesses da Itália, embora esta não fosse parte no litígio submetido à sua decisão. Cfr. M. Marco Angeloni e Angelo Senese, Profili Applicativi dei Principali Istituti del Nuovo Diritto del Mare, Bari, 2001.

Os problemas da democracia em Portugal: à 6.^a é de vez?

JOÃO JOSÉ BRANDÃO FERREIRA *

*“É um povo paradoxal e difícil de governar, os
seus defeitos podem ser as suas virtudes e as suas
virtudes os seus defeitos, conforme a égide do
momento”*

(Prof. Jorge Dias,
in “Elementos Essenciais da Cultura Portuguesa”)

Introdução

Como se sabe a origem da Democracia (do grego dêмократία) isto é, a soberania popular, o governo do povo pelo povo, remonta à Antiguidade Clássica, a solo grego, nomeadamente à Cidade-Estado de Atenas e teve o seu auge no século V antes de Cristo – o século de Péricles.

Apesar do incipiente desenvolvimento atingido na civilização helénica dos conceitos democráticos, a República Romana não chegou sequer a atingi-lo, eclipsando-se aqueles conceitos após as invasões dos bárbaros e por toda a Idade Média. Nas civilizações orientais tais conceitos não tiveram expressão, o mesmo acontecendo durante a expansão e consolidação do Islão, o que se mantém neste último, até aos nossos dias.

Mesmo as avançadas civilizações centro e sul-americanas pré-colombianas, desconheciam o que era a Democracia e quanto à África negra, nem vale a pena falar.

* TCor/Pilav (Ref.).

O próprio Humanismo do Renascimento dos séculos XV e XVI, com a redescoberta e evocação das civilizações clássicas, não ressuscitou os conceitos democráticos de antanho.

Foi preciso esperar pelo século XVIII – o século dito das “Luzes” – para se voltar a ouvir falar em conceitos que estão na origem da Democracia como ela é entendida no chamado Ocidente. E isto pela mão dos filósofos iluministas e racionalistas cuja acção mais se fez sentir em França, Inglaterra, Prússia, Estados Alemães e Áustria.

Serve isto para dizer que a Democracia é um conceito de governo que é de aplicação relativamente moderna e que está longe de ser, e de ter sido aceite e entendido, pela maioria dos povos que habitam a Terra.

Estes conceitos filosóficos passaram a enformar e consubstanciar a organização do “governo da cidade” e a servir como legitimização do exercício do Poder. E passaram a ser maturadas em associações de carácter secreto – hoje em dia assumidas como discretas – que as difundiam para a sociedade e infiltravam elementos seus nos lugares de importância.

Os dois formidáveis obstáculos à propagação e implantação destas ideias passíveis, aliás, de se reverterem em regime, eram o Trono e o Altar.

E foram estas instituições que foram abaladas pelas Revoluções Americana e Francesa que marcam o início da tentativa de implantação do sistema “soi dizant”, democrático a nível global.

Com uma nuance importante no outro lado do Atlântico: é que – é bom não esquecer – a revolução americana se fez contra a Europa e uma das coisas que os novos americanos fugiam era das perseguições e guerras religiosas na Europa, sobretudo as do século XVII e, por isso, elegeram a liberdade religiosa como um dos pilares da nova nação. De qualquer forma bem longe da autoridade do Papa ...

Estas ideias chegaram a Portugal no princípio do século XVIII e foram muito favorecidas por Pombal – não é por acaso que ele tem a maior estátua existente em Portugal e que encima, farão o favor de notar, a avenida que se chama da Liberdade – apesar de ele encarnar, entre nós, o despotismo esclarecido!...

Essas ideias sofreram, porém, um retrocesso e até perseguição no reinado de D. Maria I para só se difundirem enormemente, quando as baionetas napoleónicas retalharam a terra lusitana.

E é na sequência das invasões francesas que se tentou e conseguiu implantar à força, a trilogia da “liberdade, igualdade e fraternidade”, entre nós.

Vamos analisar essas tentativas, sucintamente.

As diferentes tentativas da implantação das ideias “democráticas” em Portugal

Sobre Cidadania:

“Lei e vontade será em vós a mesma coisa; direito e igualdade significações recíprocas; interesse e virtude, qualificação idêntica; sacrifício e inclinações, hábitos inseparáveis e a honra do cidadão, nobreza mais alta a que possa aspirar uma ambição.”

(Manifesto do Governo Provisional, 1820)

Olhando para a História de Portugal (para simplificar as coisas, vamos ignorar as Inconfidências Brasileiras do século XVIII), podemos divisar como primeira tentativa de implantação do Liberalismo (antecessor directo da “Democracia”) na nossa terra, a tentativa de golpe de estado liderada pelo General Gomes Freire de Andrade, em 1817.

A revolta, destinada também a eliminar a influência inglesa em Portugal, falhou e os seus cabecilhas foram enforcados. Lá está o “Campo dos Mártires da Pátria” a assinalar o local da sua execução, à excepção do general que foi morto em S. Julião da Barra.

Gomes Freire de Andrade era “afrancesado” e Grão-mestre da Maçonaria Lusitana, subordinada à Grande Loja francesa.

A segunda tentativa ocorreu no Porto, três anos depois, a 24 de Agosto de 1820, encabeçou-a Fernandes Tomás e também ela foi preparada numa loja da mesma organização, chamada “o sinédrio”.

Desta vez surtiu efeito e os seus principais objectivos imediatos eram os de obrigar a família real a regressar a Lisboa; dotar o país de uma Consti-

tuição (vista na altura como a solução para os problemas nacionais) e acabar com o absolutismo monárquico, pondo fim ao “Ancien Regime”. O país estava longe de estar preparado para tão “modernas” concepções de vida e, a piorar as coisas, logo os vencedores não se entenderam. Seguiram-se uma série de desastres, golpes e contragolpes, que acabaram na pior guerra civil que em Portugal já houve. A mesma terminou em 1834 e, por paradoxos em que é fértil o nosso destino histórico, os liberais contra toda a lógica, ganharam. A antiga nobreza emigrou (como já acontecera no passado), e criou-se uma nova. Aceitou-se uma nova Carta Constitucional, mas logo os liberais se dividiram e com eles todo o país.

Sucederam-se mais uma série de desastres, que terminaram em duas novas guerras civis: a revolta da Maria da Fonte que depois se prolongou na Patuleia. A paz foi assinada em 1847, após uma indecorosa intervenção militar estrangeira anglo/espano/francesa.

O país, que já estava em frangalhos, ficou muito pior.

Em 1851 nova revolução encabeçada por Saldanha, que marca a quarta tentativa de implantação deste regime. Entrou-se na Regeneração. Com ela gerou-se o “Rotativismo”, isto é, as forças políticas, após acordo, reuniram-se em dois partidos, um mais à direita, o Regenerador e outro mais à esquerda, o Progressista, alternando-se no Poder, numa tentativa de imitar o parlamentarismo inglês e dar estabilidade político-social à Nação. Um certo desafogo financeiro permitiu algum desenvolvimento e prosperidade, mas o péssimo funcionamento dos partidos, transformados em agências de emprego, manipuladores de caciques locais e defensores de interesses oligárquicos, deitou tudo novamente a perder. O rei era uma figura decorativa e quando D. Carlos, o quis deixar de ser, mataram-no. A partir de 1875, nasce o Partido Republicano e é o regime que passa a ser posto em causa. A partir de 1890 a Monarquia Constitucional entra em crise larvar, que se prolonga durante 20 anos. Cai em 1910, em menos de 24 horas, sem se saber defender. Mais uma vez o país era maioritariamente monárquico, mas ganharam os republicanos. A República é obra sobretudo de uma sociedade secreta: a Carbonária, que se pode considerar como o “braço armado da Maçonaria”. O braço

político da mesma, concentrado no Partido Republicano Português, uma quase sucursal do Grande Oriente Lusitano (GOL), teve o cuidado, porém, de enviar a Londres, uma delegação chefiada pelo Grão Mestre Magalhães Lima, a solicitar o “agreement” à sua congénere inglesa e garantir que a Grã Bretanha não se oporia ao golpe projectado.

No Poder, logo se dividiram os republicanos, em três facções que se digladiavam, tendo a mais esquerdista e demagógica delas tomado o Poder. Os 16 anos que se seguiram foram uma tragédia sanguinolenta como não havia memória na História Pátria.

Em 1926 o país estava exausto, arruinado, desconsiderado internacionalmente e moralmente destruído em si mesmo.

As Forças Armadas, que reflectiam o estado em que a Nação agonizava, conseguiram encontrar dentro de si a estamina necessária para imporem uma ditadura militar que pusesse termo à caminhada para o abismo total e absoluto para onde o país escorregava em quase queda livre. E assim findou a 5.^a tentativa.

No Poder os militares sabiam o que não queriam mas, à boa maneira portuguesa, não se entenderam sobre o caminho a seguir. E as coisas podiam ter revertido novamente para a anarquia não fora ter-se conseguido convencer, ao fim de várias tentativas frustradas, um professor de Coimbra a ser ministro das Finanças, com a incumbência de pôr ordem nas mesmas. O que ele conseguiu em pouco tempo para assombro e admiração de todos.

Como era íntegro, não fazia demagogia, cortava a direito com sabedoria, dava o exemplo e ainda por cima doutrinava sobre tudo sem dúvidas e com Fé patriótica, foi subindo em consideração até lhe ser outorgada a Presidência do Conselho de Ministros. E tal era o asco que o país tinha aos partidos, na altura, que se auto governou sem eles durante 48 anos.

Hoje dizem que foi um ciclo negro da nossa História, mas lá virá o tempo em que a verdade, na sua plenitude, virá ao de cima. Como o azeite.

Em 1974, já com o “ditador” morto e enterrado em campa rasa – como corolário da modéstia em que vivera toda a vida – uma pequena parte da oficialidade, no meio de uma guerra em que estava em jogo o futuro da Nação, resolveu, por razões originadas em questões corporativas

(onde, de resto, lhe assistiam razões), realizar um golpe de estado e pôr fim ao regime do Estado Novo.

O alcance do golpe não terá sido bem avaliado e a condução do mesmo revelou-se desastrosa, perdendo-se o controle dos acontecimentos no próprio dia 25 de Abril. E uma vez mais os militares se dividiram e infiltrados por agentes comunistas (diria, luso-soviéticos) deixaram o Poder cair na rua.

A partir daí o golpe de estado degenerou em Revolução, e os seus autores passaram a andar a reboque dos acontecimentos. Por uma vez as forças mais sãs da Instituição Militar conseguiram travar o caminho para o abismo e evitou-se a guerra civil.

Mas o mal no Ultramar estava feito. Um milhão de mortos? Catástrofes em série, país amputado, futuro comprometido.

E lá se deu início à sexta tentativa de instaurar o tão afamado regime liberal democrático.

Desta vez as coisas têm, apesar de tudo, corrido melhor. Sim, tem corrido melhor. Lembro que durante os 90 anos que durou o liberalismo em Portugal, de 1820 a 1910, houve seis monarcas (dois assassinados) e três regências; 142 governos (um governo e meio por ano), 42 parlamentos dos quais 35 dissolvidos por meios violentos; 31 ditaduras (um terço do tempo, portanto, fora da normalidade constitucional) e 51 revoluções, pronunciamentos, golpes de estado, sedições, etc.

Por outro lado os 16 anos da anarquia gerada pela “Democracia Directa” da I República, resultaram oito chefes de estado, dos quais um foi assassinado, dois exilados, um resignou, dois renunciaram e outro foi destituído; 45 governos, o que dá uma média de três governos por ano; oito parlamentos dos quais cinco foram dissolvidos violentamente e 11 ditaduras, o que nos deixa apenas cinco anos em que se conseguiu cumprir a Constituição aprovada em 1911.

Felizmente que, por enquanto, não se caiu em tão graves situações e tal deve-se a quatro razões principais:

Em primeiro lugar não se cometeram (na Metrópole) erros graves, por exemplo, ataques à Igreja ou vinganças sangrentas; em segundo lugar porque as coisas acabaram por correr mal para os militares: por uma

razão ou outra acabaram por sair de mal com praticamente todos os sectores da Nação, o que os tem inibido psicologicamente de tomar qualquer tipo de atitudes; em terceiro lugar, porque não houve qualquer tipo de crise internacional grave que afectasse o País (como houve por exemplo a seguir à I República com a entrada na I Grande Guerra), pelo contrário houve até desanuviamento com a queda do muro de Berlim; por último e mais importante, após a entrada na CEE, o país passou a receber avultados meios financeiros (cerca de dois milhões/contos/dia), que têm dado para vivermos acima das nossas possibilidades, com abundante desperdício e larga incontinência...

O sistema “democrático” foi lentamente estabilizando em Portugal nos anos 80 e 90, do século XX.

Ora tudo isto, em termos de regime é algo fictício e está a esfarelar-se.

Funcionamento do Sistema Democrático

“Bem se vê que estes ainda não comeram na gamela da Ajuda”.

(Comentário do Rei D. Luís I quando uma matilha de cães lhe ladrava à carruagem, em Trás-os-Montes.)

Com nuances, o sistema funciona, em termos gerais, da seguinte maneira: um conjunto de cidadãos unidos à volta de uma ideia política forma um partido que tenta, através da propaganda, atrair o maior número de cidadãos para a sua causa que aparece explicada em manifestos eleitorais. Marcada a pugna eleitoral, vence o partido que obtiver 50 por cento mais um, dos votos legais expressos.

Processo semelhante passa-se com a eleição do Presidente da República quando haja sufrágio universal para o evento.

O partido ganhador indigita, em seguida, uma personalidade (normalmente o presidente ou secretário-geral respectivo), o qual é convidado pelo Presidente ou Rei, que preside ao órgão de cúpula do Estado e se presume representa a Nação.

Das eleições para o governo forma-se também, proporcionalmente aos resultados obtidos por cada formação partidária, o plenário dos depu-

tados que vão constituir o Parlamento cuja principal tarefa é a de fazer as leis do Estado (que também podem ser originados no Governo) e fiscalizar a acção do executivo.

As leis são feitas em nome do povo, que – segundo as regras nem sempre bem percebidas e assimiladas – delega através do voto essa faculdade nos eleitos. Ao chefe do Estado cabe, através do seu poder moderador e autoridade máxima, velar pela constitucionalidade e oportunidade das leis e aprová-las ou rejeitá-las segundo fórmula previamente acordada.

Ao poder judicial cabe interpretar e julgar os cidadãos e as instituições, segundo as leis promulgadas.

Aos agentes da autoridade cabe fazê-las cumprir.

Estariam, assim, pelo menos em teoria, garantidas a independência e a interdependência dos três Poderes: Legislativo, Executivo e Judicial.

Este sistema é tido no Ocidente, pela maioria da classe política e intelectual e possivelmente também pela população, como “o menos mau de todos”, dada a consciência de não haver nenhum sistema político perfeito. E é defendido como sendo o melhor a aplicar a todos os povos e em todo o mundo.

Partindo-se deste princípio, que é falacioso, não devemos descansar sobre o que temos, pois a tendência da sua prática é o seu desvirtuamento, tendo em conta as características do comportamento humano.

Problemas no funcionamento do Regime Democrático

“O que mais preocupa não é o grito dos violentos, nem dos corruptos, nem dos desonestos, nem dos sem-carácter, nem dos sem-ética. O que mais preocupa é o silêncio dos bons!”

(Martin Luther King)

Sem querer entrar em pormenores que nos levariam longe, o actual funcionamento do chamado sistema democrático – e concentremo-nos naquilo que se passa em Portugal, sem embargo do muito que nos é

imposto de fora e nós deixamos – apresenta cinco problemas gravíssimos, a saber:

- O querer assumir-se a democracia em si mesmo, como um fim;
- O primado da quantidade sobre a qualidade;
- A sensação para a opinião pública que ela influencia decisivamente os destinos do País;
- O funcionamento dos partidos políticos;
- A submissão dos actos de governação aos ciclos eleitorais.

Analisemos sucintamente cada um destes pontos.

Em primeiro lugar, a democracia deve ser encarada como um meio e não como um fim.

Isto é, um meio pelo qual o Estado (que é a nação politicamente organizada) vai tentar concretizar as aspirações utópicas de todos os povos à Segurança, à Justiça e ao Bem-estar. Por esta ordem.

Ora o que se pretende é atingir estes desideratos por métodos democráticos. A democracia não é um valor intangível, é apenas um sistema político.

Não pode, nem deve ser considerada acima da Pátria, da Liberdade, do Direito ou da Paz.

A democracia é passível de aperfeiçoamento constante. E aqui batemos na questão da qualidade versus quantidade. A questão da igualdade do voto tem a ver com o mito da igualdade entre os homens. O que é uma mentira.

Todos os homens são diferentes, o que se deve fazer é tentar dar a todos oportunidades idênticas.

Dentro destas, cada um percorrerá o seu caminho diferenciando-se para o melhor e para o pior.

No início da implantação dos sistemas liberais houve o cuidado de limitar o direito de votar impondo-se limites de cidadania que, com o fruir dos tempos e a maior informação e educação das pessoas e a demagogia da luta partidária, foram caindo um a um.

O actual sistema faz com que o voto do atrasado mental valha tanto como o do universitário, ao passo que se tende a nivelar por baixo toda

a sociedade, na manipulação e no controlo da informação e na transformação dos políticos em actores bem-falantes e bem-parecidos, na busca desenfreada da captação do voto. É urgente a reforma de tudo isto.

Dentro desta lógica passa-se para a opinião pública, através do sistema educativo, dos “media”, da actividade política, das manifestações culturais, etc., a ideia de que as pessoas, pelo voto, conseguem controlar os seus destinos e influenciar decisivamente na coisa pública.

A realidade é, porém, bem diferente. Não diremos que a pressão da opinião pública não possa, sobretudo a de um povo com um nível de informação e cultura, elevado, influenciar pontualmente uma ou outra decisão.

Agora as grandes decisões de fundo, o próprio dia-a-dia, a reforma das instituições e as relações internacionais estão muito longe de ser condicionadas pela opinião pública.

Essa influência é feita a nível de organizações nacionais ou internacionais poderosas, grupos de pressão influentes e de pessoas devidamente preparadas e colocadas estrategicamente.

A ideia transmitida para a opinião pública é, no entanto, psicologicamente inebriadora, expandindo uma perigosa sensação de auto – satisfação e tranquilidade.

Seguidamente temos o problema do funcionamento dos partidos políticos. Estes formaram-se normalmente através de uma organização incipiente e cresceram anarquicamente, possuindo doutrinas difusas e constantemente remendadas ao sabor das contingências.

Funcionam muito mais como agência de empregos e não como escolas de cidadania.

Filtram mal os seus candidatos a membros, visam o curto prazo, são falhos de sentido de Estado e às vezes de patriotismo e vivem na lógica do bota-abaixo e do dividir para reinar.

E pelas constantes habilidades políticas e de comportamento, falhas éticas, traições e divisionismos que são públicos, bem como casos de corrupção, desacreditam-se rapidamente aos olhos dos cidadãos, que é suposto acreditarem neles e votarem as diferentes opções políticas apresentadas.

Mais, com o seu mau comportamento contumaz, afastam os cidadãos honestos – os chamados homens bons dos concelhos – da actividade política e do governo da cidade, abrindo assim caminho ao lúpen da sociedade e aos mal-formados e oportunistas, entrando-se numa espiral de desgovernação que acaba sempre em muito maus resultados.

Por último e derivado do que atrás se disse, temos a prática governativa, balizada pelos ciclos eleitorais e que são pelo menos três: as eleições do Chefe de Estado (nas Repúblicas), as eleições legislativas e as autárquicas. A que passámos a ter que juntar as eleições para o Parlamento Europeu.

Ora isto tem consequências terríveis, pois normalmente não se faz o que se deve, mas sim o que é julgado mais apropriado para ganhar votos e manter o poder. Além do que custa uma fortuna!

Por isso se adia constantemente as reformas de fundo. E há uma dificuldade tremenda em falar verdade e claro.

Por isso nada funciona institucionalmente e com prazos dilatados no tempo.

Nenhum governo quer, por exemplo, dar início a uma obra que sinta que possa não vir a inaugurar.

Ora a vida das nações deve reger-se por objectivos nacionais permanentes que podem ser históricos ou conjunturais, exige consensos alargados sobre coisas basilares, capacidade de projecção política futura, que só um conhecimento e análise estratégica profunda pode sustentar confiança e fé num destino comum. E na constituição e reforço de Poder.

Infelizmente a democracia real assente como está na prática contemporânea (como aliás já se tenha verificado, no liberalismo inicial do século XIX, na realidade partidária da Monarquia Constitucional e sobretudo na agitação da I República) não tem servido estes pressupostos.

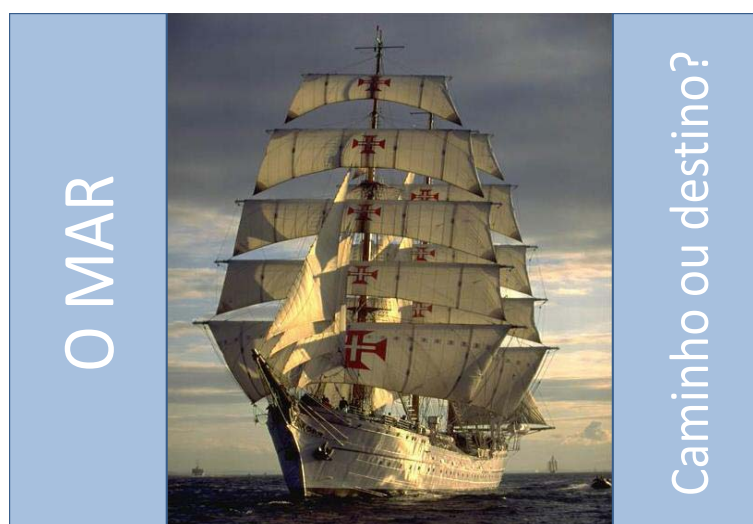
E já inculcou, de novo, na mente dos portugueses, que o “seu Estado não é uma pessoa de bem”.

A prática das coisas ensina-nos que o sistema não se regenera por si mesmo e só se degrada.

Parece-nos da mais elementar prudência arrepiar caminho quanto antes. E o quanto antes é estancar o plano inclinado antes do país se tornar ingovernável ou passar a ser governado por quem, de todo, não queremos.

O Mar – caminho ou destino

FRANCISCO VIDAL ABREU *



1. Introdução
2. Qual a dimensão do mar português
3. Características físicas da plataforma continental
4. Qual o valor do mar português
5. Ainda a extensão da plataforma continental
6. O MAR do século XXI
7. Epílogo

O autor deseja manifestar o seu agradecimento ao Senhor Comandante Armando José Dias Correia, autor do livro *O Mar do Século XXI*”, editado pela FEDRAVE (Fundação para o Estudo e Desenvolvimento da Região de Aveiro), 2010, em que se baseou para a construção deste texto, bem como pela cedência de inúmeras fotografias do mesmo livro, que têm sido utilizadas para ilustrar a sua apresentação.

* Almirante

1. Introdução

O mar sempre constituiu uma realidade para Portugal. Inegavelmente era a fronteira a Oeste e a Sul, mas uma fronteira permeável que, apesar do desconhecido e da sua vastidão, poderia ser usada em seu benefício, se o mar estivesse devidamente controlado.

Para as populações ribeirinhas constituía fonte de alimento, mas também fonte de tormento face a ataques de piratas ou de invasores. Pelo mar também chegava ajuda, como chegava gente de outras terras apenas com o intuito de comercializar bens. Pelo mar partiam as mercadorias do território para portos do Mediterrâneo ou do Norte da Europa, partiam cruzados, como se deram os primeiros passos para a expansão, no Norte de África, fundamental para um controlo do estreito de Gibraltar, acesso e saída do único mar então com significado para o ocidente.

Pelo mar se foram conhecendo novos mundos e novas gentes, graças a uma vontade férrea de descobrir e conhecer, mas ancorada num sólido conceito estratégico que pretendia dar a Portugal uma dimensão que o seu território não tinha e uma riqueza que as suas terras não possuíam. Foram primeiro os escravos e o ouro de África, foram depois as especiarias da Índia, foi mais tarde o açúcar e o ouro do Brasil.

Mas o mar como caminho para se transportarem bens precisava de ser seguro, fossem os bens preciosos ou apenas precisos para quem deles dependia. E assim surgiram as armadas. Naturalmente para defender a costa de inimigos. Também para ajudar a defender os interesses nacionais longe das suas fronteiras naturais. Mas, ontem como hoje, para defender as linhas de comunicação marítimas, vigiando e estando presente nas áreas de interesse estratégico, sempre, isto é, mesmo em tempo de paz. Foi o mar que nos chamou ao grupo dos fundadores da NATO.

Foi por mar que se expandiu a língua portuguesa. Foi por mar que se alimentaram as últimas ilusões de grandeza colonial. Foi por mar que se enviaram os soldados portugueses para as três frentes de combate durante treze anos de guerra. Foi também nos mares e nos rios dos territórios ultramarinos que a Marinha esteve presente, combateu e

cumpriu o seu dever, honrando Portugal. Foi por mar que se regressou à Europa de onde se tinha partido quase seis séculos antes.

De novo reduzido à dimensão de finais da primeira dinastia, apenas acrescida dos Açores e Madeira, Portugal encontra nova ajuda externa através da adesão à Comunidade Económica Europeia. De novo há um surto de desenvolvimento só que, pela primeira vez, a riqueza não chega por mar. E o mar é esquecido. A marinha mercante quase desaparece. A marinha de pesca definha. A marinha de recreio, já de si incipiente, é considerada um luxo e a marinha militar é vista como um peso dispensável e substituível por uma simples guarda costeira.

O mar significava passado e a determinação era grande em cortar com o passado, em fazê-lo rapidamente esquecer. E isto, pese embora se soubesse que 90% do comércio externo, mais de 40% do comércio interno e 90% do petróleo consumido na União Europeia têm por base o transporte marítimo. Foi claramente um divórcio com raízes ideológicas.

Esta a situação em que nos encontramos e que nos obriga, agora sem alternativa, *e sem esquecer que o mar continua a ser sempre caminho*, a olhar de novo para o mar, *mas agora como destino*, explorando as riquezas do mar português, voltando a considerá-lo peça fundamental de um novo conceito estratégico nacional. Hoje, como ontem, Portugal continua a apresentar carência de reservas de energia e alimentares.

2. Qual a dimensão do mar português

O Tratado de Tordesilhas (7 de Junho de 1494) parece ter sido o primeiro sinal por parte de dois estados da vontade de se apropriarem de espaços marítimos. Mais tarde, no início do século XVII, contrariando frontalmente este direito de Portugal e Espanha dividirem entre si as terras descobertas e a descobrir, e por arrastamento assumirem o controlo das respectivas zonas marítimas, Hugo Groteus defende o conceito da liberdade dos mares, com uma única excepção – *que desde logo se designou por mar territorial* – com três milhas de largura, distância então associada ao alcance de uma peça de artilharia.

Em Portugal, a fixação de uma zona marítima “de respeito” data de 1885, com a largura de 6 milhas. Esta distância é contada a partir das

linhas de base normal (linha de baixa mar) ou de base recta (onde a linha de costa é recortada ou irregular). Para dentro das linhas de base ficam as águas interiores. Nestas, bem como no mar territorial, existe soberania plena sobre a massa líquida e o espaço aéreo sobrejacente, bem como sobre o leito e subsolo deste mar.

Esta designação, bem como uma largura de 12 milhas foi oficialmente aceite apenas em Dezembro de 1982, em Montego Bay, onde foi assinada a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM), também conhecida por **Lei do Mar**. Nas águas interiores, os Estados Costeiros legislam e regulamentam o seu uso e os navios estrangeiros não têm o direito de passagem, o que já sucede no Mar Territorial.

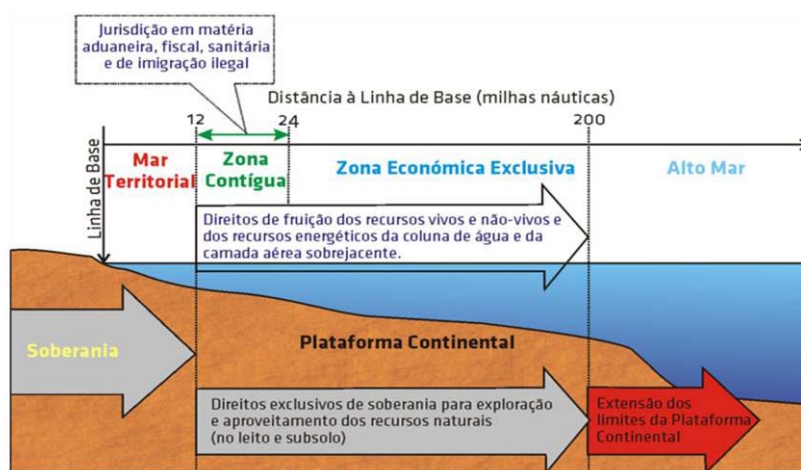
Para lá do Mar Territorial e também com uma largura de 12 milhas fica a Zona Contígua. Nesta faixa, o estado costeiro exerce jurisdição no âmbito aduaneiro, fiscal, de emigração e sanitário. Esta faixa foi criada para evitar abusos cometidos no Mar Territorial, alargando assim o direito de perseguição.

Para lá do limite do Mar Territorial, em sobreposição à Zona Contígua e até ao limite das 200 milhas a contar das linhas base, foi criada a Zona Económica Exclusiva (ZEE). “Na ZEE, o estado costeiro tem direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras actividades com vista à exploração e aproveitamento da zona para fins económicos, como a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos...”.

Possui ainda jurisdição no que se refere a colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas, à realização de investigação científica e à protecção e preservação do meio marinho. Face à configuração arquipelágica do território nacional, a ZEE nacional apresenta uma dimensão de 1 656 181 Km², dezoito vezes o tamanho da zona emersa, sendo a 11^a em termos mundiais.

Integrados na União Europeia, estes direitos de soberania já estão parcialmente mitigados na área das pescas e dos recursos biológicos em geral, por virtude da criação da designada ZEE comum e de terem sido

aprovadas políticas comuns nestes domínios, as quais tenderão a ser alargadas a outros.

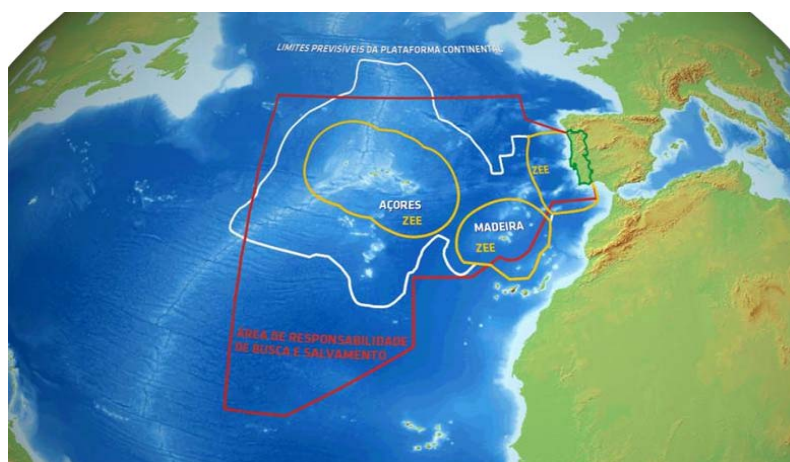


Limites das zonas marítimas de acordo com a CNUDM

Finalmente, a designada Plataforma Continental, que compreende “o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem para além do seu mar territorial...até ao bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas da linha de base, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância”. Nela, os Estados Costeiros exercem o direito de exploração e aproveitamento dos recursos naturais, vivos ou não vivos. Este conceito jurídico de Plataforma Continental foi mais tarde modificado, podendo ser estendido até às 350 milhas, mediante determinadas condições, matéria que mais adiante será abordada.

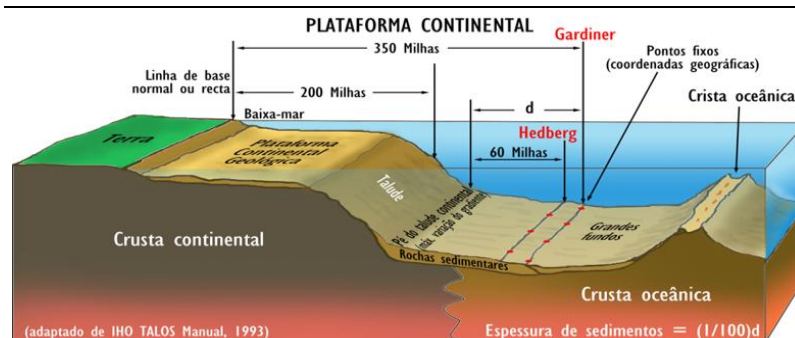
Para lá das 200 milhas fica o Alto Mar, também designado por Área, cuja gestão está entregue à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos. No Alto Mar todos os estados têm obrigação de cooperar, designadamente na repressão à pirataria e ao tráfico ilícito praticado por embarcações. Os navios que navegam no Alto Mar estão exclusivamente sujeitos à jurisdição do Estado de Bandeira.

Em sobreposição a todas as zonas descritas existem ainda acordadas zonas de responsabilidade SAR (Search and Rescue) ou Busca e Salvamento, de enormíssima extensão. Para que se tenha uma noção aproximada desta dimensão, bastará dizer que uma corveta baseada em S. Miguel, necessita de dois dias para chegar ao seu extremo SW.



3. Características físicas da plataforma continental

As plataformas continentais, no sentido físico, não são mais que o prolongamento da parte emersa dos continentes. As profundidades vão aumentando suavemente com declives inferiores a 1:1000, até atingirem os 100-200m (bordo da plataforma), zona a partir da qual o declive aumenta significativamente, chegando a valores de 1:40, até atingir profundidades da ordem dos 3000m. É o designado pé do talude. A partir daí surgem as grandes planícies abissais com uma profundidade média da ordem dos 3730m. No caso do atlântico este valor é de 3330m, sendo de 4230m para o Pacífico. Profundidades médias entre os 3000 e os 6000m representam cerca de 51% da superfície da Terra.

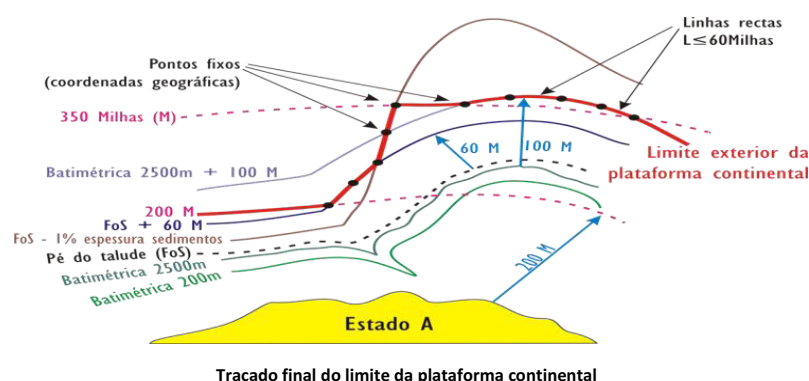


As plataformas continentais são normalmente cortadas por alguns canhões submarinos de origem geológica (no caso português distinguem-se os da Nazaré, Lisboa e Setúbal). Por sua vez, as grandes bacias oceânicas são entrecortadas por montes ou montanhas submarinas, cujos picos, quando afloram, dão origem a ilhas. Por vezes, na junção de placas tectónicas criam-se verdadeiras cordilheiras submarinas, como a que atravessa o Atlântico de Norte a Sul e de que os Açores fazem parte, ou dão origem às designadas fossas abissais quando uma das placas mergulha debaixo de outra.

No caso dos Açores e da Madeira, devido à sua origem, não existem plataformas continentais, no sentido físico, atingindo-se rapidamente grandes profundidades. No continente a largura máxima da plataforma continental é da ordem das 34 milhas, ao largo da Figueira da Foz, pelo que a nossa plataforma continental se pode considerar estreita. Este aspecto é importante, em termos de aproveitamento de recursos, já que é completamente diferente trabalhar em fundos até aos 100-200m, ou em muito maiores profundidades. De qualquer modo, e apesar da possível extensão da plataforma continental (agora no âmbito jurídico) ser toda feita em zonas de grandes profundidades, Portugal decidiu submeter a sua candidatura, aguardando-se que seja aceite. Vamos seguidamente ver quais as condições necessárias, para que o limite da plataforma continental ultrapasse as 200 milhas. O traçado desta linha limite, que não pode ultrapassar as 350 milhas, obedece a dois tipos de critérios, *espaciais* e *temporais*.

Como critérios espaciais temos:

- a) Traça-se o lugar geométrico dos pontos em que a espessura das rochas sedimentares é pelo menos 1% da distância mais curta entre esses pontos e o pé do talude (critério de Gardiner);
- b) Traça-se a linha limite que contém os pontos a mais de 60 milhas do pé do talude continental (critério de Hedberg).



Caso estas duas linhas fiquem aquém das 200 milhas, mantém-se este valor. Se pelo menos uma delas ultrapassa este valor, escolhe-se o mais ao largo, com a limitação de não exceder as 350 milhas ou não ultrapassar 100 milhas para além da batimétrica dos 2500m.

Todo este traçado levanta enormes problemas na sua determinação, designadamente a definição correcta do pé do talude que, por conceito, é o lugar geométrico dos pontos onde se situa o maior gradiente.

Os trabalhos de campo decorreram de Maio de 2004 a Maio de 2009, envolveram a adaptação e equipamento de dois navios hidro-oceano-gráficos e o levantamento de uma área correspondente a 17 vezes o território terrestre nacional, ao longo de 845 dias de missão.

Os critérios temporais estabeleciam um limite de 10 anos após a ratificação da Convenção por um dado estado, para que esse mesmo estado fizesse a apresentação da proposta de expansão. Portugal assim fez em Maio de 2009.

Se a proposta apresentada for aprovada, a plataforma continental de Portugal passará de 1,7 milhões de Km² para 3,6 milhões.

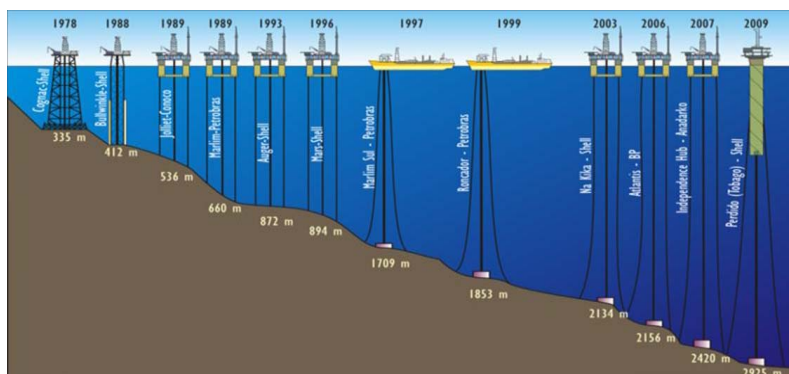
4. Qual o valor do mar português

Independentemente da extensão da plataforma continental, há aspectos que poderiam e deveriam, desde já, ser melhor aproveitados. Passam eles pelo:

- a) *Desenvolvimento da pesca tradicional.* Portugal é o país da EU que consome mais pescado por habitante, o segundo maior da Europa, embora 60% seja importado, e onde as actividades ligadas à pesca têm um elevado peso social. Além desse contributo directo para a economia nacional, há que considerar o seu papel dinamizador das outras actividades como a restauração e o turismo. No entanto, o número de embarcações de pesca tem vindo a decrescer, bem como o número de pescadores que passou de cerca de 30 mil em 1995 para menos de 19 mil na actualidade.
- b) *Desenvolvimento da pesca em profundidade.* Em Portugal, a maioria das espécies de profundidade ainda não é alvo de procura específica, aparecendo principalmente como espécies associadas a outras pescarias, como é o caso da pescaria de crustáceos no Sul e Sueste da costa continental portuguesa. Constitui excepção a pescaria do peixe-espada preto ao largo de Sesimbra.
- c) *Desenvolvimento da aquicultura e da piscicultura.* Enquanto a primeira representa 19% da produção pesqueira da EU, em Portugal ainda não ultrapassa os 3%, embora existam condições naturais favoráveis. Estima-se que em 2030 represente mais de 50% do peixe consumido mundialmente. Também a piscicultura é uma área de enorme potencial, estando a despertar enorme interesse em todo o mundo e em especial no Sul da Europa. Em Portugal o processo está no seu início, por iniciativa do IPIMAR, embora já se tenham estabelecido parcerias com empresas privadas.
- d) *Aproveitamento dos recursos vegetais.* Embora na Europa o consumo das algas alimentares não tenha tradição, sabe-se que

10g de algas secas por dia é suficiente para cobrir as necessidades vitamínicas e de sais minerais do ser humano, porque têm tantas proteínas como 80g de bife. As algas são pois consideradas como alimento de substituição nos períodos de escassez e fome. Existe um programa de criação de um novo tipo de microalgas capaz de alimentar peixes após os 22 dias de vida, concorrendo directamente com a utilização de rações. Outra área com elevado potencial é a produção de biocombustíveis a partir de algas. Ainda outra área em crescimento é a produção de algas que absorvem o dióxido de carbono e que, ao morrerem, se afundam no oceano, o que poderá permitir, em caso de sucesso desta aposta, vender cotas de carbono à custa desta solução.

- e) *Fomento da descoberta e eventual exploração das potencialidades energéticas existentes offshore.* Actualmente, 1/3 da produção global de petróleo vem do mar, enquanto a produção de gás natural offshore já atingiu os 29%.



- f) As reservas mundiais, embora longe de estarem todas descobertas, ao ritmo de consumo actual e esperável, são consideradas finitas. De há vinte anos para cá que a relação entre os consumos e os volumes descobertos é de 4/1. Daí a exploração das nossas reservas já se fazer em fundos de 3000m, valor este que no futuro próximo será certamente ultrapassado. “As condições geológicas

ao largo da costa portuguesa são consideradas interessantes e há boas perspectivas de descobertas significativas, podendo suceder haver perfuração efectiva em breve”. As companhias são naturalmente cautelosas, já que, em média, quatro em cada cinco furos não são produtivos e cada furo pode custar entre 50 e 100 milhões de Euros.

- g) *Exploração de hidratos de metano.* É comum aceitarem-se as estimativas internacionais que referem que os hidratos de metano existentes no fundo do mar ultrapassam em duas vezes todas as fontes de hidrocarbonetos combinadas ou 100 vezes a quantidade de fontes de gás combinadas. Mesmo considerando algum empolamento nestas estimativas, trata-se de valores consideráveis, constituindo um inegável potencial que urge explorar. O problema está exactamente aí, já que os hidratos de metano se situam normalmente entre os 300 e os 2000m de profundidade, para além da sua pouca estabilidade intrínseca o que pode provocar acidentes. Na plataforma continental portuguesa os dados existentes são também promissores, para além de já terem sido localizados vários vulcões de lama no Golfo de Cádiz, fontes libertadoras de gás metano, também sob a forma de hidratos.
- h) *Exploração das ondas e do vento sobre o mar.* A Alemanha, a Dinamarca, a Suécia, o Reino Unido, a Finlândia, a Bélgica, os Países Baixos e a Irlanda já têm parques eólicos nos mares Báltico e do Norte.



Parque eólico offshore de Thanet

Vão seguir-se a França, a Polónia e a Espanha. Cerca de 2,3% do total da capacidade instalada na EU está agora em geração offshore, correspondendo a 1,5GW. Espera-se que em 2030 este valor atinja os 150GW, vindo a corresponder a 17% da procura da electricidade na EU nessa data. Trata-se de uma tecnologia já provada que, sobre as instalações em terra, apresenta as dificuldades comuns a todas as instalações em mar aberto tendo, em contrapartida, a grande vantagem de uma muito maior constância dos ventos por total inexistência de efeitos orográficos. Relativamente ao aproveitamento da energia das ondas, ainda não se conseguiu passar da fase experimental e do pós-protótipo. Em Portugal já foram feitas várias tentativas de aproveitamento desta energia, já que vários locais ao longo da costa portuguesa têm condições ideais para a sua utilização, a qual se situa na janela de valores úteis sem atingir, no entanto, níveis destrutivos.

- i) *Recursos minerais*. Desde os tempos mais recuados que se extraem inertes (sal, areia, areão, seixos) do litoral. A procura de riquezas no fundo do mar ter-se à iniciado nos anos 50 do século passado, mas apenas na base da continuação de filões de estanho, ouro e diamantes que existiam em terra, e sempre em águas pouco profundas. O alargamento das pesquisas a maiores profundidades levou a que se descobrissem nódulos de manganês, contendo também teores significativos de cobalto, cobre e níquel. Esta descoberta alargou consideravelmente as pesquisas destes nódulos polimetálicos tendo sido reclamadas áreas de pesquisa e exploração pelos países mais industrializados. Trata-se de um elevado potencial face aos valores destes metais nobres mas que, no entanto, têm que compensar os elevados custos de exploração. A partir dos anos 80 foram também descobertos filões de minerais potencialmente ricos, sob a forma de chaminés quentes cujas vizinhanças ficavam cobertas de sulfuretos polimetálicos, incluindo pirite (ferro), calcopirite (cobre) e esferalito (zinco), para não falar em teores de prata e ouro, sempre em concentrações muito superiores às médias das encontradas na crosta oceânica.

A presença destes recursos minerais na nossa plataforma continental é efectiva, mostrando a existência de depósitos com percentagens de cobalto, níquel e cobre comparáveis aos valores mais elevados encontrados nas montanhas submarinas do Oceano Pacífico, sendo ainda mais concentradas na área dos campos hidrotermais da ZEE dos Açores, junto à crista média atlântica.

j) *O sector marítimo.* Dentro deste sector, o segmento “shipping & transportes” continua a ser considerado o principal em termos de negócio, e estudos da Guarda Costeira e da Marinha dos EUA concluíram que o comércio marítimo deve triplicar até 2020. Actualmente 90% do comércio mundial e dois terços do petróleo são transportados por mar. Só em 2009 a frota total mundial expandiu-se 6,7%, atingindo 1,19 milhares de milhões de toneladas de porte bruto. O preço do frete marítimo é cerca de 1/10 do frete terrestre e 1/100 do aéreo. Muitos portos transformaram-se em importantes núcleos económicos e de emprego, fomentando o desenvolvimento local e regional com base nas indústrias marítimas como a construção naval de alta tecnologia, transportes marítimos, tratamento de cargas e serviços portuários, energia offshore, pesca e investigação marítima.

Em Portugal, as actividades marítimas no seu todo têm um peso de 11% no PIB nacional, representam 12% do emprego, 17% dos impostos indirectos e 15% das margens comerciais da economia portuguesa. Mas poderia ir-se muito mais além. No que diz respeito aos navios mercantes, a frota nacional de registo convencional tem vindo a decrescer ao longo dos anos. Em 1970 havia 152 navios, em 1980 havia 94, em 1990 havia 58, em 2000 havia 28 e em 1 de Dezembro de 2009 havia apenas 13, embora estes números não representem a totalidade da frota controlada por armadores nacionais, já que há navios registados noutros países.

Por sua vez os portos nacionais não são competitivos. A título indicativo, um contentor de 40 pés fretado para Shangai custa 700\$ a partir de Valência, 800\$ a partir de Antuérpia e 1300\$ a

partir de Lisboa. O movimento de passageiros em navios de cruzeiro nos diversos portos portugueses tem vindo a aumentar, mas a exploração deste movimento poderia ser melhorada, designadamente nas operações de “turnaround”. E muito mais se poderia também fazer nas áreas ligadas à intermodalidade marítimo-ferroviária, no sentido de facilitar a ligação dos portos nacionais ao interland ibérico. Por sua vez, o turismo costeiro ligado à existência de marinas, lazer e embarcações turístico-marítimas é um mundo a explorar que, a existir qualquer iniciativa nesse sentido, seria rapidamente esgotada, tal a avidez de resposta que existe a nível internacional, designadamente europeu.

5. Ainda a extensão da plataforma continental

Poderá perguntar-se qual o valor para Portugal da extensão da plataforma continental e se este esforço vale a pena quando ainda há tanto para fazer naquilo que já é nosso.

Há valores dificilmente mensuráveis e que estão ligados aos seguintes aspectos:

- a) Reconhecimento e projecção internacional face ao conhecimento e capacidades científicas demonstrados;
- b) Reforço da voz de Portugal em termos internacionais em matérias relativas ao mar e oceanos face à dimensão física alcançada;
- c) Dinamização da cooperação institucional, a nível nacional e internacional face à acumulação de experiência conseguida e à informação já colocada em banco de dados.

Mas há outros aspectos, de valor mais tangível, designadamente os ligados à exploração dos recursos minerais, como os ligados ao cobalto, níquel e cobre, cujos teores parecem ser de níveis encorajadores. Ainda de referir pelo seu potencial económico, os recursos ligados à biotecnologia, cujo valor poderá ultrapassar em muito os anteriormente referidos. Hoje ainda se conhece pouco sobre as reais potencialidades deste extenso fundo oceânico, mas conhece-se muito mais que há dez anos atrás. Que se descobrirá no futuro? Daqui a quantos anos já será economicamente

viável a extracção de minério dos grandes fundos oceânicos? Que novas descobertas se farão no mundo da biotecnologia? Por tudo isto é imperioso que seja coroado de êxito todo o trabalho realizado no âmbito do projecto da Extensão da Plataforma Continental. Quanto maior for a área sobre a qual Portugal venha a exercer soberania, seja ela mitigada ou não, maiores serão sempre as possibilidades de negociação sobre tudo o que lá venha a ser encontrado.

6. O MAR do século XXI

Por tudo o que se disse, o mar representará no presente século desafios de vária ordem a que Portugal tem que estar atento.

Desafios de natureza política, com o aumento da complexidade legal para resolver os problemas da conquista de novos espaços nos fundos marinhos. *Desafios de natureza securitária* ligados ao aumento de actividades criminosas como o tráfico de estupfacientes e outras substâncias psicotrópicas, a um presumível aumento da imigração ilegal, ao tráfico de armamento, ao terrorismo e à pirataria. *Desafios de natureza energética* que passam pela procura das fontes energéticas convencionais, mas também pela procura de energias limpas que progressivamente as possam substituir. *Desafios de natureza científico-tecnológica* que passarão por ver navios a serem movidos por “fuel-cells”, pelo desenvolvimento da indústria de construção naval e das tecnologias necessárias aos geradores eólicos offshore, bem como pelo desenvolvimento da biotecnologia azul, através da síntese de novos medicamentos a partir de estranhas formas de vida, agora descobertas nas profundidades do oceano. *Desafios de natureza económica* pela exploração dos fundos marinhos, considerada a última reserva mundial de recursos (inertes, metais de ouro industrial, produtos energéticos e estranhas formas de vida). E, finalmente, *desafios de natureza ambiental* (evitando através de acções preventivas qualquer desastre ecológico) e o grande *desafio de natureza cultural* que passa por influenciar a vontade nacional para vencer desafios e fazer ver que os oceanos fazem parte da singularidade de ser português.

7. Epílogo

Falou-se de potencialidades, oportunidades e desafios. Falta um projecto. E um projecto para ser bem sucedido exige determinação, coragem e saber. Mas o maior desafio que temos pela frente é ter um governo que entenda que não é possível progredir sem se saber para onde se quer ir, sem se saber o que se quer ser, sem ter um conceito estratégico nacional, mesmo que não escrito, que seja assumido sem hiatos pelas próximas gerações, e que tenha como elemento âncora O MAR. Mas se Portugal não for ter com o mar, estou certo que o mar virá ter com Portugal.

A segurança e os espaços marítimos

VICTOR MANUEL BENTO E LOPO CAJARABILLE *

O conceito de segurança

Para tratar o tema da segurança no mar, parece justificar-se uma breve introdução ao conceito de segurança.

Este conceito tem sido qualificado por diversos autores como o mais complexo de todo o quadro político-estratégico ¹. Uma das principais razões dessa dificuldade é que a noção de segurança surge em diversos contextos e com significados bastante diferentes.

A segurança, consensualmente, é um dos objectivos fundamentais do Estado, que deverá ser considerado prioritário relativamente a todos os outros. Nesta perspectiva, a segurança é um pré-requisito para o desenvolvimento de todas as outras actividades. Nas palavras do professor Adriano Moreira, a segurança é um investimento sem o qual não pode haver produto.

É sempre útil recordar a obra notável de Cabral Couto ², que se refere à segurança como um estado ou condição que exprime a ausência de perigos, porque estes não existem, ou porque foram removidas as suas causas.

Muitas vezes concentra-se o pensamento apenas no sentido objectivo, relativo à ausência de ameaças. Contudo, existe igualmente um sentido subjectivo, que diz respeito ao convencimento das pessoas sobre o

* Vice-Almirante Ref.

¹ Vide tema 20) Segurança, Horta Fernandes e João Vieira Borges em *Pensar a Segurança e Defesa*, Coordenação José M. Freire Nogueira, Edições Cosmos, IDN, Lisboa, 2005.

² "Elementos de Estratégia", Vol I, IAEM, Lisboa, 1988.

sentimento de segurança, que pode, ou não, coincidir com o sentido objectivo. São as percepções de maior ou menor segurança que determinam a tomada de decisões, daí a sua importância.

Todavia, vários autores ³, ao aprofundarem o conceito de segurança, mostraram que existe uma diferenciação e dificuldades acrescidas, quando se pretende responder consistentemente a uma série de perguntas, tais como:

- Segurança para quem e qual o grau de segurança requerido;
- Segurança para salvaguardar o quê (valores, interesses, etc.);
- Segurança contra que ameaças;
- Segurança protegida por quem;
- Segurança através de que meios, com que custos e em que período de tempo.

Adicionalmente, há abordagens frequentes que consideram três níveis de análise: o individual, o nacional e o internacional. Tais níveis interagem e dependem uns dos outros.

Estas ponderações levam-nos a concluir que a segurança é um conceito relacionado com um vasto conjunto de factores, dos quais deriva o seu significado, num determinado contexto. Portanto, a segurança tem natureza multidisciplinar, importando as considerações de ordem política, económica, militar, psicológica, identitária e várias outras, como sejam, as ambientais e as relativas ao ciberespaço.

Veremos que tudo o que foi focado está também presente no quadro da segurança no mar. Todavia, o ambiente marítimo tem características próprias, que se reflectem nas perspectivas securitárias.

A necessidade de segurança no mar não carece de demonstração, já que se torna evidente que a insegurança generalizada no mar constituiria um cataclismo mundial. Mesmo a nível regional, os efeitos são nefastos, como a realidade actual bem comprova.

Seja qual for a análise da situação, o Estado, em função das necessidades de segurança no mar, terá que identificar qual o grau de esforço que pode assumir, face às suas obrigações.

³ David A. Baldwin e Rhonda Powell, entre outros.

Podemos então afirmar que a segurança no mar corresponde a uma condição, a preservar dentro de certos limites, em que os ilícitos não tenham uma expressão significativa para os Estados costeiros e haja condições para o fluir normal da navegação internacional.

Embora exista alguma confusão, talvez o mais importante seja centrarmonos num quadro abrangente da segurança no mar e nas acções de qualquer natureza que possam contribuir para a maximizar.

As particularidades da segurança no ambiente marítimo

A segurança no mar deve ser vista como um subsistema da segurança nacional e, por essa razão, decorrente de visões mais amplas, como sejam o conceito estratégico de defesa nacional ou o conceito estratégico nacional, quando existe. Quer isto dizer que este subsistema terá que estar integrado harmoniosamente com todos os outros.

O meio físico onde as actividades se desenvolvem exige plataformas flutuantes e submarinas especialmente concebidas, bem como meios aéreos e até espaciais. Estes instrumentos requerem recursos humanos com formação científica adequada e com experiência de desempenho, sendo este aspecto muito importante.

Os espaços marítimos, de acordo com as convenções internacionais e legislações nacionais, obedecem a normas jurídicas específicas, que conferem direitos e impõem deveres diferenciados, conforme as áreas a que se aplicam. Mar territorial, zona contígua, Zona Económica Exclusiva (ZEE), plataforma continental e alto mar são os espaços mais notórios.

Para além disso, existem duas grandes perspectivas da segurança no mar, que convém distinguir e que nos obrigam a utilizar expressões em língua inglesa, ambas traduzíveis por segurança, mas com significados bem diferentes.

A perspectiva *safety*⁴, que respeita fundamentalmente à prevenção de acidentes no mar e acções subsequentes em caso de sinistro. Trata portanto das regras para a condução segura da navegação, da certificação

⁴ Ver a convenção SOLAS, 1974.

e inspecção de embarcações, da protecção do meio marinho, da busca e salvamento e outros assuntos relacionados. Envolve uma organização própria e meios permanentemente disponíveis, navais e aéreos. Ocupa-se assim dos riscos que derivam da actividade marítima.

A perspectiva security ⁵, que cuida da protecção contra as ameaças conscientes aos navios, pessoas, instalações e equipamentos ligados às actividades marítimas. Envolve instrumentos de força e medidas para proteger a navegação e os recursos do mar e combater a criminalidade nos espaços marítimos. Inclui ainda os aspectos da componente naval e aérea da defesa nacional, num sentido muito abrangente, podendo ter lugar a grandes distâncias do território nacional.

O alto mar faz parte de um conjunto de espaços comuns transnacionais (tradução possível de *global commons*), a par do espaço aéreo internacional, do espaço exterior e do ciberespaço. Contudo, existe uma especial vulnerabilidade do alto mar, por não haver jurisdição ou controlo de qualquer Estado, com raras excepções. A CNUDM ⁶ só permite o direito de visita por parte dos navios de guerra (que têm uma definição concreta) aos navios que se dediquem à pirataria ou tráfico de escravos, aos navios sem nacionalidade ou falsa nacionalidade ou ainda que efectuem transmissões não autorizadas

Este conjunto de singularidades sobre a segurança no mar permite desde logo verificar que serão muito diversas as entidades que contribuem para a segurança no mar. Torna-se assim necessária uma atitude de permanente coordenação e uma verdadeira economia da segurança no mar, a nível de planeamento estratégico.

O valor da segurança no mar

A primeira constatação, bem sabida, é que o mar cobre cerca de dois terços da terra, constituindo uma gigantesca fonte de recursos, uma via privilegiada para a transferência de bens e um importante meio de projecção de poder. Como fonte de recursos, o mar pode fornecer alimen-

⁵ Consultar o Regulamento 725/2004, de 31 de Março do Parlamento Europeu e do Conselho e o Decreto-Lei n.º 226/2006, de 15 de Novembro.

⁶ Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

tação, energia, matérias-primas e até água potável. Assim, o mar representa riqueza para os países ribeirinhos e tem um papel determinante nas relações internacionais.

Porém, todos os estudos credíveis sobre a previsível evolução do ambiente internacional apontam para a valorização do mar, por diversas razões. As principais são: o crescimento das trocas comerciais, a escassez de alguns produtos em terra, os avanços tecnológicos da pesquisa e exploração, a aproximação das populações ao litoral e a grande extensão das plataformas continentais de muitos países.

Para o Estado costeiro as tarefas inerentes à *safety* destinam-se a inspirar confiança aos meios navegantes e às populações, em função do sistema de salvaguarda da vida humana no mar, dos meios de salvamento e de combate à poluição, em caso de acidentes ou catástrofes naturais.

No que concerne aos interesses nacionais exclusivos é indispensável proteger os recursos nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional e evitar a violação da lei nesses espaços.

No plano internacional, a segurança no mar integra-se nas actividades de defesa nacional e visa, em tempo de paz, assegurar a regularidade do tráfego marítimo e combater a criminalidade transnacional, contribuindo certamente para a estabilidade global.

Esta visão mostra bem os já referidos três níveis de abordagem ao conceito segurança, agora aplicados ao mar: o individual, o nacional e o internacional, que também não são estanques e se interligam uns com os outros. Mostra também que a resposta a algumas das perguntas que a noção de segurança equaciona, não se afigura fácil.

Duma forma necessariamente abreviada, podemos afirmar que a segurança no mar serve os interesses da autoridade do Estado no mar e é fundamental para a tranquilidade das pessoas que usam o mar e para as zonas costeiras. Parecendo fora do âmbito desta palestra aprofundar as situações de crise internacional ou de guerra, merece especial realce uma eventual perturbação grave da normalidade da circulação marítima. De facto, sabendo-se que mais de 90% das trocas comerciais são feitas por mar, um problema de segurança que conduzisse a uma redução significativa do transporte marítimo, teria consequências dramáticas

para a economia mundial, sem alternativas viáveis a curto ou médio prazo. A dinâmica de mercado e um grande número de indústrias dependem de entregas suficientes e atempadas de bens, pelo que a sensibilidade ao atraso passou a ser muito maior num mundo globalizado.

Os actos de pirataria que actualmente se verificam e que adiante serão focados, não atingiram ainda uma dimensão excessivamente gravosa. Contudo, só a mera possibilidade de ataques de pirataria numa determinada zona, faz subir os custos dos seguros, pode implicar desvios de rotas e requer medidas de protecção também caras.

Conclui-se que segurança no mar em geral constitui um pré-requisito para o desenvolvimento e a estabilidade, quer a nível nacional, quer internacional.

As ameaças

Para se pensar sobre as ameaças no mar, convém identificar previamente o que é necessário proteger ou salvaguardar. Para além dos objectivos típicos da defesa nacional, importa proteger os recursos e todas as actividades económicas ligadas ao mar, respectivas infra-estruturas e sistemas de apoio, bem como o ambiente marítimo. O conhecimento e as ciências do mar, pela utilidade que têm no processo de decisão, podem ser enquadrados neste conjunto. Há também que defender os direitos do Estado sobre os vários espaços marítimos, face à hipótese de serem prejudicados.

Nestas circunstâncias, interessa considerar essencialmente as novas ameaças no mar, ou seja as de carácter mais difuso e que não estão normalmente vinculadas a Estados. São bastantes variadas as formas possíveis de agrupar este tipo de ameaças. A minha preferência, no âmbito desta intervenção, vai para uma divisão que atribui importância decisiva ao transporte marítimo.

Há ainda que ter em conta que cerca de 95% da navegação internacional passa, pelo menos, por um de nove pontos focais (*choke points* ⁷)

⁷ Espaços que, devido às suas condições geográficas, forçam a convergência das rotas marítimas.

existentes no mundo (Estreitos do Panamá, Gibraltar, Ormuz, Malaca, Taiwan e Coreia e os Canais da Mancha, Suez e Bósforo).

Assim, haverá que defrontar as ameaças que afectam a segurança, mas não a fluidez da circulação marítima e as que podem dificultar ou mesmo interromper o tráfego marítimo.

Estão no primeiro grupo:

- Tráfico de drogas
- Contrabando de armamento
- Proliferação de armas de destruição maciça
- Pesca ilegal
- Atentados ambientais
- Imigração ilegal
- Furto de materiais de fundo ou de património cultural subaquático⁸

No segundo grupo, com influência perniciosa na navegação:

- Terrorismo
- Pirataria
- Outras actividades criminosas com base em Estados falhados.

A bem da economia do texto, não se justifica uma análise detalhada das ameaças do primeiro tipo por serem bem conhecidas e porque os seus mentores não pretendem interferir com a navegação, sendo até do seu interesse lucrativo que não haja incidentes, para que as suas actividades ilícitas sejam mais camufladas. Apenas uma breve referência à proliferação de armas de destruição maciça para salientar a enorme dificuldade que existe em detectar armas biológicas a bordo de navios, face aos espaços existentes e às numerosas hipóteses de dissimulação.

O segundo grupo, pela sua perigosidade e actual destaque, merece um olhar mais demorado.

⁸ "Património cultural subaquático" significa todos os traços de existência humana tendo um carácter cultural, histórico ou arqueológico, que tenham estado parcialmente ou totalmente debaixo de água, periódica ou continuamente, durante pelo menos 100 anos, com algumas excepções, como por exemplo os cabos submarinos e oleodutos.

São tantas as possibilidades de executar actos terroristas no mar, ou a partir do mar, que até se estranha o facto de terem sido poucos os atentados desta natureza. Existem alvos marítimos bastante importantes, tais como, navios com cargas perigosas, navios de passageiros e até navios das Marinhas de Guerra ⁹, infra-estruturas portuárias, sistemas de apoio e de controlo e até o próprio ambiente marítimo. Todos são susceptíveis de ataques que podem causar grandes tragédias e, no caso de poluição deliberada, as consequências serão prolongados no tempo. O bloqueio de portos e canais internacionais com o afundamento de navios constitui também uma possibilidade a não esquecer.

A vantagem da livre movimentação no mar proporciona flexibilidade e capacidade de deslocação furtiva a longa distância da origem. Os modernos sistemas de comunicações permitem a coordenação e controlo de acções em qualquer parte do mundo.

Os meios empregues, para além dos usuais, podem utilizar embarcações-bomba, pequenos mísseis, mergulhadores, minas marítimas, assaltos a navios, inserção de agentes clandestinos, ataques cibernéticos etc. A combinação com armas de destruição maciça, nomeadamente químicas e biológicas, não deverá ser totalmente afastada.

Muito tem sido dito e escrito sobre o ressurgir da pirataria, nomeadamente na costa da Somália e, com menor intensidade, noutras regiões de África e não só. Como se sabe, a pirataria moderna tornou-se um crime altamente organizado e lucrativo, não pelos valores capturados, mas sim pelos resgates pagos para libertar navios tomados de assalto e suas tripulações.

O fenómeno da pirataria só pode atingir dimensão significativa nos Estados falhados, pois as bases em terra são indispensáveis ao apoio logístico requerido. Por outro lado, não existem capacidades para impor a lei no mar, nessas áreas.

Neste momento interessa salientar os prejuízos que seriam causados pelo alastramento da pirataria. Mesmo que não sejam consumados os assaltos a navios numa determinada área onde ocorrem com frequência,

⁹ Lembra-se o caso do *destroyer* americano USS Cole, atacado por uma embarcação-bomba suicida, em 12 de Outubro de 2000, no porto de Aden, no Iémen.

os custos adicionais de seguros, desvios e atrasos nas rotas, sistemas de maior segurança a bordo e até embarque de pessoal armado, são sempre repercutidos no consumidor.

As actividades no mar, com bases de operações em Estados falhados, para além da pirataria, podem interferir com a navegação, em primeiro lugar porque os portos deixam de ser praticáveis por se tornarem demasiado perigosos e em segundo lugar porque qualquer aproximação à costa, mesmo dentro de águas territoriais, fica sujeita ao roubo e à violência.

Finalmente teremos que acrescentar duas ameaças bastante mais subtis e que só fazem sentido no âmbito dum conceito de segurança alargado. Estas ameaças são especialmente importantes para Portugal.

Trata-se agora de investir para que outros não obtenham maior conhecimento do que nós sobre os espaços marítimos até ao limite exterior da plataforma continental. Esse conhecimento, na medida em que avalia a riqueza, será fundamental para todas as decisões importantes sobre o mar e será mesmo crucial perante a hipótese de concessões de licenças de exploração. O número de cruzeiros científicos autorizados nesses espaços tem vindo a aumentar e é de crer que nem toda a informação obtida chega às autoridades nacionais.

Finalmente, torna-se necessário defender os direitos que a aplicação da CNUDM¹⁰ confere aos Estados costeiros, nomeadamente em função da extensão das plataformas continentais. Os Estados mais poderosos ou influentes poderão exercer pressões políticas para conseguir a exploração de recursos nas plataformas de outros, com base no argumento de que a incapacidade não aproveita a ninguém. Os próprios preceitos da lei internacional podem estar em causa, através de acordos forçados ou mesmo alteração das disposições da legislação.

Como enfrentar as ameaças

Cada Estado tem responsabilidades *safety* e *security* nos espaços marítimos sobre os quais tem jurisdição. As áreas de busca e salvamento são

¹⁰ Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

atribuídas pela IMO ¹¹, com o acordo dos países, no âmbito da Convenção SAR ¹².

A utilização de instrumentos de força para impor a autoridade do Estado no mar torna-se indispensável, obrigando à intervenção de Guardas Costeiras, Marinhas, Forças Aéreas e outras organizações, consoante os modelos adoptados pelos países. Estes instrumentos destinam-se a dissuadir e a reprimir as violações da lei nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional. Uma novidade que aparece com a extensão das plataformas continentais é um espaço, para além das 200 milhas marítimas, em que o Estado costeiro só tem direitos sobre o solo e subsolo marítimo e não sobre a coluna de água ou sobre a navegação, desde que não interfira com o fundo do mar. Este facto vai complicar e transformar as necessidades de fiscalização.

Todavia, nos tempos modernos, a cooperação internacional passou a ser uma necessidade para combater vários crimes em zonas marítimas, como é o caso dos tráficos de armas, drogas ou pessoas. Uma boa parte dessa cooperação faz-se através da troca de informações sobre as actividades e movimentos dos criminosos. Surgiram assim acordos e até algumas organizações multilaterais com a finalidade de promover uma rápida disseminação, análise e tratamento desse tipo de informações a nível regional e mesmo de maior amplitude.

Quanto à circulação marítima internacional, dado o seu incremento e importância, num mundo globalizado, há um interesse generalizado dos países para que decorra sem incidentes. Deste modo, os países estruturados procuram que a passagem nas suas áreas de jurisdição se faça tranquilamente. Quando tal não acontece, o problema tende a agravar-se e a atrair a intervenção de outros, que se encarregam da segurança, como sucede actualmente no corno de África e zonas próximas, de forma evidente. O controlo do mar em termos clássicos, que implicava

¹¹ A *International Maritime Organization* (IMO) é uma agência especializada das Nações Unidas dedicada à segurança da navegação e prevenção da poluição causada por navios.

¹² Convenção SAR (*Search and Rescue*), assinada em Hamburgo em 27 de Abril de 1979, na sua primeira versão, havendo várias emendas posteriores,

o uso do mar em favor de uns e com prejuízo de outros, transforma-se actualmente em controlo do mar visando um benefício para todos.

O terrorismo internacional fez com que a IMO se passasse a dedicar às questões da *security*, especialmente após o incidente com o “*Achille Lauro*”, no Mediterrâneo, em 1985. Entre outras iniciativas, surge a Convenção SUA¹³ e implementa-se o código ISPS¹⁴. Este Código foi adoptado pela União Europeia para o espaço comunitário.

Por outro lado, a NATO, a União Europeia e alguns países (no plano multilateral), tomaram medidas, quer disseminando informações, quer através de operações concretas, para combater o terrorismo internacional, a pirataria e a proliferação de armas de destruição maciça.

A NATO desenvolveu um conceito genérico denominado “*Maritime Situational Awareness*”, que alerta para a natureza ampla das ameaças e para a necessidade de cooperação e partilha de informação, criando sinergias para a prevenção e combate às ameaças.

A União Europeia fundou a Agência Europeia de Segurança Marítima, vocacionada para a *safety*, com sede em Lisboa. Adicionalmente foi criada a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX)¹⁵, para coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros no domínio da gestão das fronteiras externas, realizar análises de risco, acompanhar a evolução da investigação relevante em matéria de vigilância e controlo das fronteiras externas e facultar o apoio necessário no âmbito da organização de operações conjuntas de regresso. Já foram organizadas algumas operações pela FRONTEX destinadas a combater a imigração ilegal por via marítima.

Para além dos instrumentos de força, são necessários outros para combater as ameaças ambientais e a exploração não sustentável de recursos vivos. Torna-se necessário produzir legislação adequada e obter meios

¹³ Convenção SUA (*Suppression of Unlawful Acts Against Navigation*). Prevenção de actos ilícitos contra a segurança da navegação e julgamento e punição dos seus agentes.

¹⁴ O código ISPS (*International Ship and Port Facility Security Code*), consiste basicamente em medidas para garantir a segurança dos navios, dos portos e das instalações portuárias.

¹⁵ Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho (26.10.2004, JO L 349 de 25.11.2004).

eficazes de combate à poluição. Em caso de grande acidente de poluição, a colaboração internacional pode ser um auxílio importante.

O conhecimento do mar, pela relevância já referida, implica investimento próprio em meios operacionais, nomeadamente navios dotados de equipamento científico adequado, como são os navios hidro-oceano-gráficos. Envolve também um controlo absoluto e muito rigoroso sobre os navios de investigação autorizados a operar nos espaços nacionais, conforme a lei faculta. Para além disso, é necessário acarinhar os projectos de investigação das universidades e de outras instituições credíveis.

A defesa dos direitos dos Estados costeiros requer uma certa autonomia de meios para que haja uma eficácia razoável no controlo dos espaços onde existem direitos e responsabilidades nacionais. Simultaneamente, uma participação muito dinâmica e actuante nos *fora* internacionais, onde se promovem as decisões sobre o meio marítimo, faz parte das necessidades a ter em conta.

A diplomacia naval

No âmbito da defesa nacional no mar, assiste-se hoje a uma utilização dos meios navais em benefício da segurança no mar no plano internacional, missões estas que cabem no vasto âmbito do que se pode designar por diplomacia naval.

A diplomacia naval é um conceito que abrange o uso de meios navais em apoio da política externa, mas não em missões de combate. Nada disto é novo.

A novidade vem da cooperação bilateral e multilateral, para missões no exterior, tais como o combate à pirataria, à emigração ilegal ou ao terrorismo internacional. São muitos os exemplos no mundo actual em que se realizam operações reais ou exercícios para prevenir ou reprimir estes crimes, chegando-se a substituir a autoridade dos Estados costeiros, com ou sem a aprovação destes.

O aspecto positivo é a cooperação internacional para uma maior segurança no mar. O aspecto controverso é o sinal dado aos países com menores capacidades para exercerem as suas responsabilidades no mar,

uma vez que poderá ser exigida a presença de outros para desempenharem essas funções.

A diplomacia naval, como sempre, pode ser usada para influenciar as posições políticas dos Estados. Tal como a segurança humana em terra pode servir de pretexto para intervenções externas, também a falta de segurança no mar pode motivar intervenções similares, agora com o argumento mais forte da segurança ou estabilidade internacional.

O caso Português

No que antecede, referimos essencialmente a problemática da segurança no mar, sem aplicação a algum país em especial.

Os interesses de Portugal no mar, ou intimamente relacionados com o mar, são vastos e da maior importância, estando muito para além dos espaços jurisdicionais.

A geografia coloca o triângulo estratégico português numa frente atlântica em posição de charneira entre o Norte e o Sul e o Leste e o Oeste. Toda a navegação entre África (incluindo a originada no Oriente, via Cabo da Boa Esperança) e o Norte da Europa e a que entra ou sai do Mediterrâneo pelo estreito de Gibraltar, passa a curta distância de Portugal.

Cerca de 53% do comércio da UE passa por águas jurisdicionais portuguesas. Em números aproximados, decorrem por via marítima 60% das exportações e 70% das importações nacionais, incluindo a totalidade do petróleo e 2/3 do gás natural que consumimos.

Segundo um estudo da Universidade Católica, as actividades ligadas ao mar, representam 11% do PIB, 12% do emprego, 17% dos impostos directos e 90% das receitas do turismo.

A ZEE portuguesa tem cerca de 1,7 milhões de Km², sendo a 11^a do mundo em grandeza. A plataforma continental poderá atingir 3,8 milhões de Km², se a pretensão nacional apresentada às Nações Unidas for aceite, como se espera. A ser assim, Portugal virá a possuir uma dimensão de solo soberano coberto por mar, que deverá situar-se entre as dez maiores do mundo. Os recursos da ZEE são muito relevantes e os

da plataforma continental extremamente prometedores. Portugal não é um pequeno país, mas sim um grande país marítimo.

Quando, por virtude de um maior potencial, há um incremento de interesses, são criadas maiores responsabilidades para os salvaguardar. Tendo em conta as várias envolventes da plataforma continental, a cena internacional está presente em todo o raciocínio.

O exercício da soberania neste espaço não pode ser virtual, pois tem que ser percebido do exterior como efectivo. A sua ausência só criará oportunidades para outros.

Obviamente há que reavaliar os instrumentos de força de que dispomos, especialmente da Marinha e da Força Aérea, e ainda outros com acção no mar.

Não parece admissível que perante uma pretensão que duplica, pelo menos, o solo soberano, não se reconsidere todo o planeamento das forças que protegem os interesses do Estado no mar.

Presumo que o MDN e o EMGFA estejam a estudar as implicações no sistema de forças aprovado. Caso contrário, seria falta grave e indesculpável.

Finalmente, Portugal insere-se num sistema globalizado de riscos, sendo membro fundador da Aliança Atlântica e está integrado na União Europeia (UE), que tem uma política marítima própria. Assim, todos os antagonistas da NATO e da UE, em quaisquer circunstâncias, serão também adversários do nosso país.

Portugal dispõe de uma Estratégia Nacional para o Mar (ENM)¹⁶ que inclui uma acção estratégica dedicada à defesa nacional, segurança, vigilância e protecção dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional.

Estes são alguns elementos factuais que demonstram a importância do mar para Portugal.

Isto implica que o Estado Português terá que se empenhar em:

- Proteger os seus recursos marítimos;

¹⁶ A ENM foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, de 16 de Novembro.

- Assegurar a regularidade e segurança do tráfego marítimo nos espaços da sua responsabilidade;
- Combater a criminalidade internacional e o terrorismo transnacional nos mesmos espaços;
- Cuidar dos seus direitos e interesses na ZEE e plataforma continental;
- Colaborar na segurança internacional no mar, sobretudo no âmbito da NATO e da UE.

Qual o modelo que deve ser seguido para uma verdadeira economia de segurança no mar?

Hoje, será virtualmente impossível reunir numa só organização do Estado todas as atribuições relativas à segurança no mar. Mesmo recuando ao Ministério da Marinha que existia antes de 25 de Abril de 1974, teríamos, ainda assim, alguma fragmentação de competências.

A melhor linha de acção será potenciar sinergias e evitar a dispersão de meios, o mais possível.

O modelo da Marinha de duplo uso ¹⁷ constitui um exemplo de racionalização de recursos do Estado, evitando estruturas potencialmente redundantes. Por outro lado, exigindo as ameaças dos tempos modernos uma íntima cooperação entre órgãos ou agência nacionais e internacionais, parece recomendável valorizar a maior agregação de funções, beneficiando igualmente o binómio custo/eficácia e a continuidade do exercício da autoridade do Estado no mar, em todos os espaços marítimos onde a lei e a ordem devem imperar.

Considerações finais

A segurança no mar é um bem precioso, ainda não muito bem entendido, porque as pessoas têm a convicção de que ela se manterá em grau aceitável. É provável que assim aconteça, mas há a certeza que um vazio de meios navais em quantidade e qualidade levaria rapidamente

¹⁷ A Marinha Portuguesa executa simultaneamente as missões de defesa militar e apoio à política externa do Estado e as funções típicas de guarda costeira, vocacionadas para a segurança e autoridade do Estado no mar.

a uma situação de menor segurança. Esses meios, para além de dissuadirem ameaças de qualquer natureza, servem também para os países afirmarem a sua presença no mundo e obter vantagens no seio internacional. A confiança é importante para qualquer negócio, mas a prudência aconselha o acompanhamento da evolução do ambiente internacional, face à imprevisibilidade que o caracteriza.

Actualmente, a cooperação internacional é fundamental para se assegurar, não só a regularidade do tráfego marítimo, mas também para confrontar muitas das ameaças no mar, pois nenhum país está em condições de o garantir apenas com meios próprios. Para além disso, a não existência de fronteiras no mar, torna as rotas em cada momento dependentes do trajecto anterior e do caminho futuro. A continuidade faz parte da segurança.

No que respeita especificamente a Portugal, o mar, o solo e o subsolo marítimos têm um potencial fantástico, pelo que é fundamental desenvolver as ciências do mar e tomar medidas a nível de planeamento estratégico para zelar pela sua protecção em todas as vertentes. O país tem que decidir o que deve ser feito com meios próprios e o que pode ser partilhado com outros, de molde a não perder o controlo do essencial.

A grandeza das áreas marítimas nacionais e o seu potencial prometem reavivar a cultura do mar como factor de identidade nacional. Mas, a segurança no mar é um factor crucial.

É preciso cuidar da segurança marítima antes que a insegurança nos atormente.

A vigilância marítima:

instrumento da Segurança

no quadro da Defesa europeia (PCSD)

e da Política Marítima integrada (PMI)

ANTÓNIO REBELO DUARTE *

Nota pré-introdutória (caso-guia)

1. Introdução
 2. Base conceptual
 3. Contexto e enquadramento
 4. Tendências (segurança marítima e economia)
 5. Finalidades e planos de intervenção
 6. Linhas de orientação e desenvolvimentos recentes
no quadro da PCSD
 7. Redes e instrumentos
 8. Contribuição das Marinhas para a Vigilância Marítima
 9. Considerações Finais
 10. Notas Conclusivas
- Glossário de acrónimos
Bibliografia

Nota pré-introdutória (caso-guia)

O tema da “Vigilância Marítima” pode suscitar legítimas dúvidas quanto à sua importância e substancialidade.

Tentaremos dissipá-las e aliciar o leitor para a oportunidade e importância desta temática, usando para o efeito um caso exemplificativo do nosso objecto (de busca e salvamento marítimo ou vulgo serviço SAR – *Search and Rescue*, mas que poderia ser de terrorismo ou pirataria), ficcionado realisticamente, dado fazer parte do quotidiano das estru-

* Vice-Almirante (Ref). Presidente da Direcção do Instituto D. João de Castro.

turas e órgãos dedicados, em geral, à segurança marítima, como os MRCC's (Centros Regionais de Coordenação Marítima).

Há cerca de dez anos atrás, imagine-se o *Polar* (nome fictício de um veleiro de 15 metros), a largar do Funchal com destino a Portimão.

O MRCC Lisboa, que, juntamente com o de Santa Maria, é operado sob a responsabilidade da Marinha, na cobertura da vasta área SAR internacionalmente atribuída ao país, recebeu um *fax* dando conta da não chegada do iate, no tempo aprazado, ao destino algarvio.

Os operadores do Centro registaram o alerta e abriram um processo SAR, onde inseriram a informação, nomeadamente da embarcação, recolhida mecanicamente de fontes avulsas ao seu dispor.

A última posição conhecida, por recurso ao sistema AIS (*Automated Identification System*), foi combinada com a sua velocidade máxima (recolhida na BdD dos navios), a fim de determinar a posição estimada em tempo real.

Os operadores contactaram com diversas entidades para se certificarem da não entrada do *Polar* noutra qualquer porto ou ancoradouro, e, de seguida, emitiram um aviso à navegação, radiodifundindo a notificação do desaparecimento.

Procedeu-se, então, ao cruzamento do presumível plano de navegação do iate com a informação meteorológica e, após a procura de informação sobre tráfego marítimo provável na vizinhança da área estimada, foi estabelecido o contacto com dois navios próximos, que nada avistaram, levando o operador a estabelecer um *Datum* e a iniciar uma operação com o navio e meio aéreo (helicóptero da FAP) afectos ao serviço SAR, com monitorização subsequente do posicionamento desses meios, através de contactos-rádio.

Passadas dezoito horas, o navio avistaria uma balsa salva-vidas e notificava, por rádio, o MRCC e o aéreo, confirmando a suspeição de os tripulantes, um casal de turistas, terem sido surpreendidos pela tempestade, com tempo apenas para se lançarem ao mar – que de imediato engoliria a embarcação – e emitirem um sinal de ajuda (pedido de socorro *May-Day*, via rádio) que ninguém recebeu, devido à avaria que a intempérie provocara no equipamento transmissor.

Hoje, o final feliz poderia conseguir-se de forma mais segura e fiável, com recurso às novas tecnologias, sistemas de informação mais disseminados e fluxo informacional mais caudaloso e partilhado.

O MRCC dispõe, agora, entre outros, de um sistema de última geração – “*Blue Eye*” – com a capacidade de integrar e fundir as diferentes fontes de dados, informação e conhecimento disponíveis, e, a partir dessa base, disponibilizar diversos serviços de apoio à decisão operacional. E como processaria o caso de há uma década?

Após a recepção do *fax*, esta informação é inserida, de imediato, no sistema, que abre logo um processo SAR e recolhe automaticamente as informações sobre o navio em causa (última posição conhecida, tripulação, todo o seu percurso anterior, diferentes tipos de contacto, listagem dos portos onde poderá estar localizado, dos MRCC’s vizinhos que possam ter recebido um eventual *May-Day*, dos navios navegando na zona da última posição conhecida do veleiro, etc.).

De seguida, o sistema notifica os operadores sobre a zona muito provável em que a tempestade teria apanhado o navio na rota para Portimão. Também de forma rápida e automática, difunde um aviso à navegação na região de 100% de probabilidade da localização do veleiro.

O MRCC executa uma espécie de *check list* de acções sugeridas pelo *Blue Eye*, incluindo as comunicações com todas partes interessadas – *Polar*, MRCC’S e autoridades portuárias vizinhas, navegação nas proximidades da última posição, etc.,.

Todas as acções empreendidas pelos operadores e ficheiros relacionados com o processo SAR, são automaticamente registados e anexados no sistema, decidindo o MRCC a escolha dos meios a empenhar, cuja notificação, por mensagem, é processada, também de modo automático.

O *Blue Eye* notifica, então, o MRCC, da confirmação do emprego dos meios e estabelece o contacto permanente entre as partes, acompanhando o posicionamento desses meios em tempo quase real.

Entretanto, vai actualizando o plano de busca mediante incorporação automática dos novos cálculos de deriva da embarcação em causa e das áreas já percorridas pelos meios empenhados na sua busca.

Com a resolução da situação comunicada pelo navio SAR, o sistema *Blue Eye* regista a recepção da mensagem, desmobiliza os restantes meios envolvidos e cancela os avisos à navegação.

Finalmente, o responsável das operações no MRCC Lisboa recebe, por *e-mail*, a notificação emitida pelo próprio sistema, reportando o ponto da situação e culminando com um comunicado, gerado automaticamente, para os OCS's com o relato do incidente.

Este *Blue Eye* não descansa. Já está a alertar o MRCC para uma nova situação: a de um navio pesqueiro que deixou de reportar a sua posição MONICAP há 125 minutos, quando se encontrava a cerca de 15 milhas da costa ...

1. Introdução

Apesar de não vir merecendo grande relevância no horizonte estratégico da UE, a Segurança Marítima, muito mais do que possa parecer à primeira vista, é uma questão fulcral para a Europa, sendo certo que a tendência futura, de acordo com os cenários previsíveis, aponta para o recrudescimento dessa importância.

E porquê a relevância da Segurança Marítima e daquele que constitui o seu principal pilar instrumental, a Vigilância Marítima? Atentem-se nalgumas das seguintes estatísticas:

- a) cerca de 95% do comércio mundial é transportado por via marítima;
- b) 25% desse tráfego geral realiza-se por navios que arvoram bandeiras europeias;
- c) à volta de 40% dessas frotas e respectiva navegação são controladas por empresas europeias;
- d) há muitas embarcações pequenas que não estão sujeitas aos controlos formais;
- e) cerca de 90% do comércio externo da União e mais de 40% do seu comércio interno dependem do transporte marítimo;
- f) a Europa importa, por via marítima, 90% do petróleo que consome;

- g) as empresas europeias controlam 40% da marinha mercante mundial;
- h) mais de 2/3 das fronteiras europeias são marítimas;
- i) dos 27 membros da UE, apenas 5 têm Marinhas de Guerra (MG) de grande dimensão (UK, FR, SP, IT, GE), havendo mais 3 (NL, GR, PT) com razoável componente oceânica e mais 4 (SV, DA, PO, RO) com alguma capacidade oceânica;
- j) existe uma quantidade razoável de meios (navios costeiros e ribeirinhos) dispersos pelas MG, Guardas Costeiras (GC) e forças similares.

A razão substancial desta preocupação com a segurança deduz-se desse quadro de relações comerciais e fluxos económicos e da extensão da fronteira marítima europeia. De facto, a UE tem de assegurar, em permanência, as condições favoráveis aos abastecimentos vitais e garantir as exportações indispensáveis, cuidando da segurança marítima em todo o espaço oceânico circundante.

Acresce que a imigração ilegal por via marítima e o narcotráfico internacional são preocupações quotidianas para os Estados membros (E-M's), casos também dos ilícitos de pesca e de poluição, entre outras actividades criminosas ou infractoras. O próprio terrorismo transnacional tem alvos muito apetecíveis no mar e nas infra-estruturas portuárias.

Uma tal dimensão marítima da segurança europeia estende-se muito para além da vizinhança territorial. O caso da pirataria no Corno de África é bem elucidativo, já que obrigou à constituição de uma força naval própria para defender os interesses europeus na região, por cujos espaços de convergência da navegação (pontos focais) passa grande parte do tráfego marítimo relacionado com o petróleo, tornando-os especialmente sensíveis quando situados em áreas de instabilidade política. Também as actuais divergências com o Irão na esfera do nuclear, envolvendo ameaças sobre o estreito de Ormuz, podem levar, no limite, a operações navais de grande envergadura, as quais, a ocorrerem, não oferecerão à UE grande espaço para o alheamento.

Neste quadro de ameaças e riscos nas águas jurisdicionais do conjunto de parceiros europeus, incumbe, a cada um dos E-M's, a responsabilidade pela vigilância e controlo desses espaços e perigos. Também a Política Marítima Integrada (PMI) europeia valoriza a vigilância marítima e preconiza a implementação gradual de uma rede integrada dos sistemas de localização de navios.

Têm alguma expressão as acções em curso e os projectos de cooperação inter-estatal no campo da troca de informação sobre o conhecimento do quadro situacional marítimo, a designada MDA (*“Maritime Domain Awareness”*). Entre essas acções, destacam-se algumas operações multinacionais no combate à imigração ilegal por via marítima, patrocinadas pela Agência Europeia para a Gestão e a Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (Frontex). Paralelamente a Agência Europeia de Segurança Marítima (EMSA – *“European Maritime Security Agency”*), sediada em Lisboa, tem desempenhado um papel interessante, especialmente, na prevenção de acidentes marítimos e poluição marinha e, mais recentemente, na disseminação da informação sobre movimentos de navios.

2. Base conceptual

À primeira vista, a vigilância marítima pode parecer uma tarefa sensível e complexa. Todavia, um olhar mais atento e perspicaz permitirá concluir que, mais do que a complexidade, o seu calcanhar de Aquiles reside essencialmente noutras variáveis, como a dimensão geográfica dos dispositivos e estruturas, a proliferação de sistemas e a cultura de procedimentos.

Há um grande número de sistemas locais, regionais, nacionais, internacionais, sectoriais, civis e militares, que operam em *“stand alone”* e, portanto, com limitações em termos de eficácia global. Não há nada mais intrinsecamente complexo no domínio da vigilância marítima, do que o desafio colocado pela quantidade de sistemas ainda não interligados e operados em paralelo. Daí que, como um primeiro passo, se recomende a adopção de definições comuns para as diferentes classes e níveis de gestão da informação, numa área desta natureza e de uma

matéria que nem sempre permite o suficiente conhecimento e a melhor divulgação junto das opiniões públicas.

Porque nos interessa especialmente o significado e conteúdo do fluxo informacional, recorremos ao designado modelo das três camadas, que nos ajuda a clarificar a propriedade, protecção e distribuição desse acervo, assim como a prevalência da aplicação do princípio-chave da “necessidade de partilhar” sobre o da “necessidade de saber”.

O primeiro nível do fluxo informacional que importa considerar é o dos “dados”, definidos como o “conjunto de elementos dinâmicos dos navios”, nomeadamente a identificação (IMO ou n.º MMSI), o carimbo de tempo, a posição, o rumo e a velocidade. Chama-se a isto um “rasto”, uma “pista”, revelada pelo actual Sistema Automático de Identificação (AIS – “*Automated Identification System*”) ou o de Identificação e Seguimento de Longo Alcance (LRIT – “*Long Range Identification and Tracking*”), para uso conjunto com o AIS no futuro próximo, dos quais se exclui qualquer componente potencialmente sensível. Este conjunto de dados deve estar disponível para todos os envolvidos na vigilância marítima, sem qualquer exigência do armador, e ser disponibilizado a título gratuito e partilhado por todos os interessados, sem restrições.

O segundo nível é o da “informação”. Requer um manuseamento por pessoal qualificado e é composta por uma colheita ou fusão de diversos tipos de dados ou de conjuntos de dados e decomponível em diferentes sub-níveis, por razões de ordenamento e propósitos de gestão. Juntamente com a fusão, a correlação e a validação são partes importantes do processo de construção da informação. As suas fontes, para além dos referidos “dados”, são a via satélite, estações terrestres e imagens radar, infra-vermelhos e sensores visuais, de navios e aviões. A partilha e disseminação da informação podem ser alcançadas sem restrições, mas a protecção deve ser limitada no tempo e assegurar-se em relação a dados mais sensíveis e reservados (a designada “*comprehensive data*”).

O terceiro nível é o do “conhecimento”, que sintetiza dados (conjuntos) e informações. Sendo o mais abrangente, representa o mais alto patamar no desenvolvimento de uma imagem reconhecida ou quadro situacional de vigilância marítima. Requer o uso de todas as fontes e bases de

dados (BdD) e actores, civis e militares, intervenientes na problemática marítima. A sua protecção deve seguir princípios semelhantes à protecção das informações e ser obrigatória, embora, na prática, apenas uma pequena parcela de conhecimento precise de confidencialidade. A necessidade de partilhar e a necessidade de comunicar deve ser a norma, lembrando que o conhecimento do domínio marítimo é a condição prévia para a Segurança.

3. Contexto e enquadramento

No plano estratégico, a Estratégia Europeia de Segurança (ESS – “*European Security Strategy*”) limita-se a referir as principais ameaças à segurança no mar. A mais recente proposta, visando uma Estratégia Marítima para a Área do Oceano Atlântico ¹ (EMAOA), veio colocar a tónica em dois alvos prioritários – Economia Azul e Energia Verde – confluentes no desenvolvimento sustentável, dedicando, igualmente, alguma atenção aos instrumentos de vigilância marítima. Atribui, por outro lado, à Comissão Europeia, a função de ponte entre as orientações estratégicas e o desenvolvimento da acção holística, alargada e transversal, mediante o apoio às medidas indispensáveis para aproveitar o contributo do Mar ao serviço do crescimento económico da Europa. Menos conseguida aparece a vertente operacional, onde as operações com meios pesados para empregar “onde, quando e como necessário”, no sentido de defender os interesses estratégicos da União, têm evidenciado défices de entendimento e de ambição, apesar do sucesso da operação “Atalanta” ao largo das costas da Somália.

De facto, a inexistência de um conceito estratégico marítimo da UE representa uma lacuna séria e uma vulnerabilidade perigosa, pois, na prática, resume-se a algumas peças soltas, sem visão global nem acordos bilaterais ou multilaterais de constituição de forças navais e anfíbias, ou seja, sem alcance estratégico regional.

¹ “Developing a Strategy for the Atlantic Ocean Area” (lançamento público da “Estratégia Integrada Europeia para o Mar – 2020”, traduzida na criação do Fórum Atlântico, aquando da realização da Conferência do Atlântico, no Centro de Congressos de Lisboa, 28 e 29NOV2011).

Por outro lado, há que notar as reduções nos meios navais da maioria dos E-M, que têm vindo a ser realizadas, desde os anos noventa, após o final da guerra-fria. Acresce que a actual crise está já a fazer dilatar no tempo alguns programas de renovação naval e vai certamente eliminar outros. Os cortes atingem também um outro importante elemento de apoio às operações navais, que são os aviões de patrulha marítima (MPA's – "*Maritime Patrol Aircraft*").

Esta conjuntura adversa naturalmente que extravasa o âmbito da segurança e vigilância marítimas, com projecção de efeitos, mais graves e amplos, sobre as estruturas e capacidades de defesa europeia, fragilizadas pela crise que vem afectando a zona euro desde 2009, para não ir mais atrás, e que poderá trazer algum impacto sobre as relações transatlânticas, a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) europeia e a própria NATO. Esta situação é agravada pelo facto de os investimentos em equipamento militar naval serem sempre relativamente mais onerosos, em função da longevidade dos meios e da tecnologia empregue, sabendo-se, de antemão, que o processo de edificação ou restabelecimento de capacidades navais é demorado e exige planeamento a longo prazo, o que significa que, mesmo que a crise abrande ou seja ultrapassada a curto prazo, o que não é nada líquido, os sistemas de forças navais só poderão ser recuperados lentamente.

Importa referir que todos os E-M's dispondo de Marinhas com componente oceânica, pertencem também à NATO, com excepção da Suécia, cuja capacidade é limitada. Em caso de necessidade, se os países tiverem que optar entre a atribuição de meios à NATO ou à UE, muito provavelmente, na maioria dos casos, a prioridade voltar-se-á para a Aliança. Quer isto dizer que, qualquer situação de crise que envolva a utilização de um número elevado de meios navais combatentes, não poderá ser enfrentada pela União, e, mesmo a sua simples participação, poderá ser problemática. Provavelmente, a intervenção ficará a cargo dos EUA, NATO ou forças multilaterais de diversa proveniência.

A necessidade desse emprego de meios coloca-se hoje com mais acuidade porque o ambiente marítimo é caracterizado por uma maior insegurança, devido às ameaças e riscos que dele podem emergir, nomeadamente, e

como já referido atrás, o terrorismo, a pirataria e a imigração ilegal, a evidenciar a exigência de uma melhoria da segurança dos E-M's e da UE. Particularizando para o nível europeu, essa melhoria poderá ser prosseguida através da integração das diversas políticas marítimas nacionais, nomeadamente no domínio da partilha de informações, em moldes mais eficazes e transparentes, acompanhada de um esforço de coordenação mais alargado que torne credível uma resposta de alcance colectivo e à altura dos desafios que confrontam a segurança neste início de século.

Ainda neste contexto europeu, regista-se um considerável elenco de iniciativas nesse âmbito da segurança marítima, contudo, a sua multiplicidade e dispersão não permitem extrair os resultados e benefícios com a eficácia desejada, reavivando a necessidade de uma estratégia prossequindo a racionalização dos meios e a coordenação e integração daquelas acções, nomeadamente ao nível dos sistemas tecnologicamente acessíveis e disponíveis, a nível nacional e regional, sabendo que a partilha de informações é a chave da estratégia de conjunto.

Reitera-se a questão da duração e dos efeitos da actual crise da UE na medida em que deixam interrogações, por enquanto, sem resposta consistente, prevalecendo uma grande dose de incerteza, a juntar à do ambiente internacional, que promete uma evolução com grandes mudanças, pressionadas pela globalização competitiva e sem excluir a possibilidade de conflitos locais e regionais, com alto grau de imprevisibilidade. Uma coisa é certa, os reflexos no âmbito da segurança e defesa europeia serão tanto mais profundos quanto mais prolongada for a crise e afectarão consideravelmente o nível de ambição da União como actor global. Acresce que a atenuação dos efeitos negativos na PCSD resultará, em grande medida, da posição que o Reino Unido decidir ou for instado a adoptar, por força da sua auto-exclusão do acordado “Pacto Orçamental”, previsto aprovar por 25 E-M's no Conselho Europeu de fins de MAR2012.

Face à dependência, num sentido lato, do uso do mar, a segurança marítima, que deveria constituir uma preocupação fundamental da União, poderá vir a subtrair-se do seu domínio em situações de maior gravidade,

o que reconduz à desejabilidade da manutenção do elo transatlântico e da inerente divisão do trabalho estratégico ao nível da segurança e estabilidade globalmente consideradas, a assumir por europeus e americanos.

4. Tendências (segurança marítima e economia)

Mesmo num quadro recessivo, ainda que moderado, em que a Europa parece mergulhar, há expressões tão simples como expansão, escala e importância do comércio marítimo, que não sofrem desgaste em termos de sentido e actualidade. Para além dos dados avançado nas notas introdutórias, adita-se alguma informação mais específica, relativa ao comércio marítimo:

- a) este tipo de comércio duplicou todas as décadas desde 1945, formando uma infra-estrutura internacional de transporte substancial;
- b) a tonelagem de navios construídos duplicou desde 1990;
- c) 93 000 navios são tripulados por 1 250 000 marítimos, comerciando entre 8000 portos.

No que se refere às ameaças que impendem sobre esse comércio internacional, à semelhança do que se passa com os demais fluxos comerciais, também têm aumentado. Segundo o *International Maritime Bureau* (IMB), entre 1995-2005:

- a) 3284 marinheiros foram mantidos como reféns;
- b) 617 foram ameaçados a bordo do próprio navio;
- c) 483 pessoas ficaram feridas;
- d) 349 foram mortos;
- e) 208 assaltados;
- f) 112 sequestrados ou tomados como reféns;
- g) 164 estão desaparecidos, presumidamente mortos;
- h) um número desconhecido deles sofreram lesões tão graves que os incapacitaram para o regresso ao mar.

Se estas situações tivessem ocorrido com o pessoal dos transportes terrestres europeus, o protesto popular e a ressonância mediática seriam,

comparativamente, muito maiores, porque os episódios ocorreriam perto da vista e da razão. A esta especificidade da “lonjura”, alia-se o facto de os correspondentes custos de segurança marítima serem mínimos, agora comparados aos da segurança aérea, apesar do conhecimento público das tentativas da Al-Qaeda de infiltrar terroristas e explosivos na Europa por via marítima.

A MDA, proporcionada pela “imagem em claro” do palco marítimo, aparece como a condição *sine qua non* da segurança marítima, a qual, por sua vez, depende da vigilância e troca de informação pela comunidade internacional. As actuais capacidades para alcançar essa “moldura aberta do domínio marítimo e em tempo real” estão em processo de desenvolvimento, ainda que com uma dupla limitação: insuficiência de meios e fraca coordenação.

Pese embora o episódio do 11SET2001 e a subsequente adopção do Código Internacional de Segurança Portuária e da Navegação (ISPS Code – “*International Ship and Port Security Code*”), a verdade é que o público, regra geral afectado pelo distanciamento marítimo, não percebe tais vulnerabilidades, aliás compreensível tendo em conta que o terrorismo marítimo (caso de Mumbai, na Índia) e a pirataria naval (na Somália, Golfo da Guiné e Estreito de Malaca), são avaliados como incidentes e problemas longínquos e aparentemente fora das preocupações da maioria dos cidadãos. Os assuntos marítimos só ressoam mais fortemente quando se situam à vista de costa, ilustrados pela poluição do litoral ou por outros casos de acidentes marítimos nas proximidades (como os recentes naufrágios da traineira “Virgem do Outeiro” ao largo da Póvoa e do navio de cruzeiro “*Costa Concordia*” junto à ilha italiana de Giglio na Sardenha). Todos os outros raramente são merecedores de notícia.

No capítulo económico, o ambiente de crise com perspectivas recessivas, como já foi chamada a atenção, está a aprofundar a redução dos orçamentos e do ritmo de desenvolvimento dos programas militares europeus e, consequentemente dos meios e capacidades navais das respectivas MG’s. Não obstante, e à medida que os sistemas militares de CIS (Sistemas de Comunicações e Informações) de configuração específica

se tornam mais dispendiosos, as tecnologias, civis e militares, tenderão a convergir, o que é um bom prenúncio, devido ao facto de ficarem mais acessíveis. Dado o aumento dos volumes de comércio e do congestionamento marítimo, com especial acuidade relativamente ao principais destinos e pontos focais de congestionamento, tem crescido a pressão no sentido do aproveitamento da tecnologia actualmente disponível para uma maior proactividade no controlo do tráfego marítimo, em nome da eficiência e da segurança (na dupla face “*safety*” e “*security*”).

Admitem-se possíveis resistências a um novo “paradigma” de transparência do fluxo informacional, devido ao preconceito de invasão da tradicional liberdade de navegação e sigilo de intenções. Todavia, a tendência vai claramente no sentido de alterar tais atitudes, porque já não é tida por correcta, nem aceitável, a prática do “*laissez faire*”, face aos riscos acrescidos que impendem, hoje, sobre as actividades marítimas.

Compreende-se que, comparativamente à jovem e concorrente indústria da aviação, o mundo marítimo, com o lastro dos seus séculos de história e tradição (incluindo a dificuldade de comunicação e sigilo comercial), tenha demorado mais a adaptar-se às modernas conjunturas. Só que, o poder e a opinião pública começam a interiorizar o risco político de negligência ao nível da segurança dos cidadãos perante a relativa vulnerabilidade do transporte e fronteiras marítimas, tanto mais que os satélites transformaram as comunicações marítimas e a navegação dos nossos dias, fazendo com que, nesta era da informação, a segurança repouse, não no sigilo, antes na desejada transparência. De facto, os sucessivos e mediáticos eventos globais estão a mudar as atitudes e o domínio marítimo está começando a beneficiar de uma maior integração do processo de formulação de políticas, bem como de uma maior clareza, viabilizada por uma mais eficaz vigilância e troca de informações, embora o caminho a percorrer seja, ainda, longo. É, no entanto, encorajador verificar algum progresso comportamental em sede de vigilância marítima na UE, acicatado pelo rescaldo de tragédias de eventos de grande visibilidade, que têm ajudado a alterar as mentalidades dos intervenientes no mundo marítimo.

Mas a vigilância marítima tem um outro *leit motif*. Os efeitos de segunda ordem das alterações climáticas e o previsível esgotamento dos hidrocarbonetos em terra, induzem desenvolvimentos ao nível das energias alternativas no mar (plataformas eólicas, dispositivos de aproveitamento das marés e de captação da energia das ondas, etc.) e um aumento do acesso aos hidrocarbonetos nos fundos marinhos (alcançando já o “*deep offshore*”) como resultado do derretimento da calote polar, colocando em causa a liberdade de navegação. Preocupações ambientais e ecológicas também estão a incentivar a regulamentação suplementar no domínio marítimo e a restrição de acessibilidade a espaços anteriormente de mar aberto e livre.

Por estas e outras razões, é legítimo afirmar que, em termos gerais, a tendência no domínio marítimo está a manifestar-se ao nível da monitorização e regulação, de proximidade e em permanência, actividades que por sua vez dependem crescentemente de duas tarefas básicas – a vigilância eficaz e a troca de informações expedita e alargada.

5. Finalidade e planos de intervenção

O “terreno” oceânico, conotado com a velha ideia de “mares”, mudou muito. De um espaço aberto onde a liberdade era a regra, tornou-se um meio patrimonial comum, e, como tal, benigno para uma humanidade mundializada, mas, também, frágil e necessitado de uma protecção e gestão de alcance global.

A UE tem responsabilidades em torno de 14 500 mil km² de mar e 70 000 km de costa. A necessidade de regulamentação e controle dos mares aumentou por razões do meio ambiente, economia, segurança e salvamento marítimo. É do interesse dos E-M's e da UE, a prossecução das orientações estabelecidas na PMI, segundo uma abordagem integrada civil/militar da estratégia para o mar, em ordem a proteger o domínio marítimo da UE e os respectivos interesses, bem como as questões relativas a prejuízos, riscos e ameaças. Daí que a vigilância marítima se assuma como a pedra angular dessas políticas, e seja chamada a intervir e corresponder a necessidades próprias de sectores e actividades que se relacionam com o mar.

No plano jurisdicional, compreende-se bem a função da Vigilância Marítima se nos lembrarmos dos agentes e meios que operam nos espaços marítimos sob controlo nacional e do papel de facilitador que aquela lhes pode assegurar, com tanta maior eficácia quanto a base cooperativa em que se materialize.

No plano da investigação oceanográfica, os cientistas, reguladores e entidades comerciais precisam de observações e dados confiáveis, assim como de aceder e interpretar informação reunida e distribuída inter-disciplinarmente (atmosfera marinha, química, biologia, física, geologia marinha, etc.). As próprias MG's também têm uma longa tradição de aproveitamento desses dados oceanográficos para a guerra de sub-superfície (submarina e anti-submarina). Cada país, com os seus mares territoriais (MT) e zonas económicas exclusivas (ZEE) é parte de uma dinâmica global, num sistema ligado por ventos inconstantes, correntes sazonais e espécies migratórias. A análise dos processos que governam o estado actual e o comportamento futuro dessas águas não podem esgotar-se nos dados obtidos apenas a nível nacional. A cooperação através das fronteiras é necessária, uma vez que os processos atmosféricos influenciam o oceano e as correntes que, por sua vez, afectam a diversidade e a distribuição de organismos marinhos, com impacto nas práticas de pesca e saúde do ecossistema.

No plano dos meios, muitos milhares de embarcações de pesca e de lazer operam em águas da UE. Os navios de pesca pertencentes à União são mais de quinze milhões, sendo controlados dentro do seu espaço através do Sistema de Monitorização de Navios (VMS – “*Vessel Monitoring System*”), e também fora das águas europeias, quando empenhados em determinadas pescarias, mas as pequenas embarcações de pesca (menos de 15m de comprimento) estão isentas dessa obrigação de informar a respectiva posição. Também as embarcações particulares de lazer raramente são objecto de relatórios e controlos, embora esta lacuna possa vir a ser colmatada no âmbito da iniciativa de cooperação e controlo *e-fronteiras* ², cujo sucesso dependerá sempre da capacidade

² SEC 499, de 07ABR2009;

de confirmação da identidade dos contactos no mar, procedimento essencial ao reforço da segurança global.

No plano do tráfego geral, a maioria dos navios mercantes é de registo franco (as chamadas “bandeiras de conveniência”), e embora muitos sejam de propriedade europeia, existem empresários e navios de diferentes registos, dificultando ainda mais o cumprimento e conformidade com os padrões internacionais de segurança. Em geral, os navios de registo são, possivelmente, os “entes” mais independentes sobre a terra, mudando com frequência de identidade e assumindo qualquer nacionalidade – ou “bandeira” – o que lhes permite beneficiar de um regime de favor e estatuto flexível, ambos adversários dos sistemas de controlo oceânico. Esta tendência cria problemas potenciais de ameaças ambientais e de actividades ilegais e criminosas, porque o controle pelo Estado de pavilhão é ineficaz ou inexistente. A exploração terrorista da navegação mercante pode tornar-se um campo fértil para infligir danos e perdas a nações terceiras, sendo importante ressaltar a sua natureza de ameaça potencialmente catastrófica, porque a principal característica do transporte marítimo é a sua capacidade de transportar grandes quantidades de carga numa única viagem aos grandes centros de população. Já quanto ao tráfego ilegal, este pode processar-se por meio de navios mercantes ou navios de pequeno porte, em qualquer caso difíceis de detectar, pensando essencialmente nas migrações de ilegais, tráfico de estupefacientes, contrabando de armas e outros produtos. Na UE, a já citada agência “Frontex” é responsável pelo combate à imigração ilegal por via marítima, que, em 2008, envolveu cerca de 100 mil pessoas, amontoadas em pequenas embarcações com trânsitos muito longos, como por exemplo, entre Tripoli e a Sicília, ou entre o Senegal e as Ilhas Canárias. Os narcóticos, esses requerem técnicas diferentes, por exemplo duas ou três transferências de carga entre diferentes tipos de navios antes do destino final, nomeadamente de pesca, iates, lanchas, navios mercantes e até mesmo plataformas submersíveis.

Finalmente, no plano do comércio marítimo internacional, é conhecida a sua cobertura a nível planetário, em larga medida sob bandeiras europeias, assim como se sabe da existência de muitas embarcações

propriedade de europeus espalhadas pelo globo. Acresce que em muitos E-M's são significativas as actividades marítimas, além do comércio, tais como a pesca, o turismo científico, pesquisa e exploração do leito do mar, não sendo de estranhar uma certa tensão entre exploração, interesses comerciais e partilha de informações. O facto dessas actividades não se confinarem a águas territoriais europeias ou ZEE's, mas ocorrerem em águas longínquas, impõe ainda uma maior carga de responsabilidade ao nível da protecção e controle por parte dos E-M's. Esta faceta permite concluir, realçando um aspecto muito importante: a Europa não deve estabelecer um sistema fechado de vigilância marítima, no que respeita à troca de dados com o mundo exterior.

Na intersecção destes múltiplos planos de intervenção, depara-se, em suma, com uma crescente sobreposição de actividades sob imensos riscos e ameaças, escondendo, em muitos casos, ilicitudes e negócios irregulares, o que torna a vigilância marítima uma necessidade premente, a requerer a participação das diversas partes e organizações interessadas, com vista à obtenção de benefícios comuns e vantagens mútuas.

6. Linhas de orientação e desenvolvimentos recentes no quadro da PCSD

Para a vigilância marítima é particularmente relevante o reforço dos intercâmbios entre a PMI europeia e os actores da PCSD, dada a necessidade de articulação e confluência ao nível das responsabilidades civis e militares e respectivos campos de acção, ingrediente de qualquer sistema de vigilância e controlo.

Porque a vigilância marítima é inseparável dos demais elementos do domínio marítimo, a UE, dado o seu peso económico no transporte e comércio marítimos, deve acompanhar as melhores práticas e os países mais avançados, a fim de superar insuficiências e vulnerabilidades do seu sistema de segurança, sob pena de se tornar destinatária de normativos e calendários impostos por terceiros e poder defrontar com cenários de fecho ou limitações de acesso a importantes mercados externos. Mas também é importante sublinhar que, nessa abordagem colectiva, o papel da UE deve ser o de um facilitador, propondo a adopção de padrões e procedimentos propiciadores do desmantelamento de barreiras,

da promoção da cooperação e da redução do desperdício e duplicação, ao fim e ao cabo, de custos. A filosofia básica subjacente à requerida troca de informações, não deve ser no sentido da prevalência das actuais práticas restritivas, mas, ao invés, pautar-se pela “necessidade de partilhar”, decorrente de um claro requisito de “se conhecer”, embora se admita uma aplicação mais parcimoniosa nos casos que requeiram uma sensível e prioritária protecção das informações imposta por imperativos de soberania nacional. No entanto, o uso de modo arbitrário ou excessivamente “defensivo” deste critério mais restritivo, deve ser a excepção e não a regra, porque potencia limitações injustificadas e prejudiciais ao fluxo informacional. Este princípio de maior abertura deve ter expressão máxima, particularmente, no tocante à responsabilidade de “partilha de informações” que salvam vidas, nomeadamente no âmbito das operações de Busca e Salvamento (SAR – “*Search and Rescue*”), internacionalmente cometidas aos vários E-M’s. Há também algumas iniciativas e conceitos que poderão ser desenvolvidos, de modo mais consistente e gradual, com efeito benéfico para a vigilância marítima, nomeadamente no domínio da identificação de pontos nacionais de contacto (POC’s) de alto nível e de projectos-piloto de organizações regionais, para além de um esforço comum de consensualização ao nível das definições e conceitos e de padronização de procedimentos, como forma de resolver necessidades funcionais e atenuar os indesejáveis atritos e conflitualidades próprias do ambiente competitivo.

Neste propósito de articulação da vigilância Marítima com a PCSD, tem interesse referir alguns desenvolvimentos nos planos do direito originário e derivado e institucional, que enformam essa ligação.

Com o Tratado de Lisboa ³ (TL) foi criado o Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE), que incorporou, em 2011, o Estado-Maior Militar (*Military Staff*) da UE e a Direcção de Planeamento e implementou a Gestão de Crises, a fim de permitir que as componentes civis e militares da UE adoptassem uma abordagem mais ampla e integrada à gestão de crises.

³ Entrado em vigor em 13NOV2009 (data da última ratificação nacional depositada em Roma);

A Declaração da Comissão “*Rumo à integração da vigilância marítima: um ambiente comum de partilha de informação para o domínio marítimo da UE*”⁴, constituiu a pedra basilar para uma melhor percepção do quadro situacional e uma vigilância marítima mais eficaz, ao estabelecer os princípios orientadores da sua integração, mediante a adopção de um “Ambiente de Partilha de Informação Comum” (CISE – “*Common Information Sharing Environment*”), incluindo a definição dos termos envolvidos. Entre esses princípios, destacam-se o pedido de interligação dos respectivos sistemas de informações a todas as comunidades de utilizadores e a necessidade de um quadro técnico não hierárquico para efeitos de interoperabilidade e futura integração. Ambos poderão proporcionar uma maior partilha de informação e assegurar a necessária interoperabilidade dos sistemas de vigilância, confluindo na elaboração de uma “imagem aberta” mais autêntica e de padrões mais eficientes e eficazes. A Comissão Europeia publicou, ainda, outra Declaração relativa ao progresso verificado na PMI⁵, em OUT2009, visando a incidência das questões marítimas nas políticas social, ambiental e económica, a partir de registos de evolução desde 2007. Apesar de tudo, a limitada integração até agora conseguida oferece espaço para uma promissora evolução ao nível da dupla abordagem regional e funcional e constitui uma excelente oportunidade para o subsequente desenvolvimento da Vigilância Marítima, sob tutela da PMI.

As conclusões do Conselho Europeu sobre a PMI, de NOV2009⁶, avocaram a ideia de uma abordagem integrada à vigilância marítima (IMS – “*Integrated Maritime Surveillance*”), através do já referido ambiente de partilha de informação comum, o CISE.

As Presidências rotativas da UE também têm tido um papel impulsionador importante, nomeadamente ao nível da identificação dos possíveis elementos de reforço da segurança marítima na Europa⁷,

⁴ COM (2009) 538 final, de 15OUT2009;

⁵ Declaração “*Uma Política Marítima Integrada – um Relatório de Progresso*”, de 15OUT2009;

⁶ Conclusões do Conselho Europeu sobre a PMI, de 16NOV2009;

⁷ Seminário subordinado ao título “*Políticas Marítimas para uma Europa próspera e segura*”, em 28-29JAN2010, Madrid, durante a presidência espanhola;

nomeadamente: 1) a visão estratégica do domínio marítimo; 2) o reconhecimento de sua necessidade a nível político e institucional; 3) a maior compreensão desse domínio com base na troca de informações, mútua confiança e força de vontade política; 4) e a abordagem conjunta civil-militar na resolução dos problemas afins. Não sendo inédito, concluiu-se que um “quadro situacional” marítimo mais autêntico e a troca de informações, são factores fundamentais para o desenvolvimento de uma PMI e a realização de operações (detectar, decidir e agir) de segurança marítima.

Entretanto, foi criada ⁸ uma estrutura conjunta do Conselho e da Comissão, com a participação da EDA, sob a direcção da ARAEPS e vice-presidente da Comissão, com a incumbência de proceder à elaboração de uma Estratégia de Segurança Marítima, harmonização dos desenvolvimentos civis e militares neste campo e procura da melhor relação custo-eficácia do sistema de Vigilância Marítima.

7. Redes e instrumentos

Os sistemas de vigilância marítima já em funcionamento ou a implementar, operam a partir de redes existentes por toda a Europa que servem de apoio à segurança marítima, em particular, e à segurança e defesa, em geral. Muitas baseiam-se em grupos e reuniões para troca de informações, com o objectivo de reforçar as condições de fiabilidade e confiança. Passemos algumas dessas redes em revista, dada a sua importância no contexto euro-atlântico e mediterrânico.

O CHENS (“*Chiefs of European Navies*”), é um grupo informal ⁹ que reúne os chefes das marinhas europeias para tratarem de questões relativas à segurança e defesa. A Vigilância Marítima é uma das suas principais preocupações.

O ChanCom (“*Channel Command*”) é uma adaptação do antigo Comando Superior Aliado do Canal e reúne informalmente os Chefes das Marinhas

⁸ Estas matérias foram objecto de discussão e acordo na Reunião Ministerial de Defesa, e aprovadas na Reunião Ministerial formal, em ABR2010, no Luxemburgo;

⁹ O EMUE, a NATO e os EUA são observadores, e os comandantes das operações em curso, como a “Atalanta”, também se fazem representar;

da Bélgica, França, Alemanha, Holanda, Reino Unido, do MCC Northwood, do EMUE e do SACT. Espanha, Itália e Portugal participam como observadores. A Vigilância Marítima é também um dos temas da sua agenda operacional.

O NACGF (“*North Atlantic Coast Guard Fórum*”) é um grupo informal criado em 2007, que junta todos os E-M’s da UE a norte da França inclusive, abrangendo o Mar Báltico e os Estados Unidos, o Canadá, a Islândia, a Noruega e a Rússia. A sua criação inspirou-se no modelo utilizado pelo PCGF (“*Pacific Coast Guard Fórum*”). Os representantes vêm das Guardas Costeiras ou Marinhas nacionais, incluindo uma forte representação dos correspondentes Ministros dos Transportes, que se ocupam dos aspectos relacionados com a segurança marítima (na dupla faceta “*safety*” e “*security*”), sendo a vigilância marítima um tema de elevada prioridade na sua agenda informal.

O Processo de Barcelona e o “Diálogo 5+5” constituem as redes mediterrânicas que integram os E-M’s da UE e os Estados do Sul do Mediterrâneo, para lidarem com os diversos desafios políticos e práticos no Mediterrâneo. Durante uma reunião recente, todos os Estados costeiros concordaram no estabelecimento de “pontos de ligação e de contacto” parecidos com os dos Centros de Coordenação Nacionais estabelecidos pelo Frontex. Na região do Mar Negro – uma região já muito importante sob o ponto de vista da segurança marítima – estão ocorrendo uma série de iniciativas de cooperação, o que é promissor para desarmar os “conflitos dormentes” na área, e que estão na origem dos inúmeras situações de ilegalidade no mar, para já não mencionar o risco de acções terroristas. A UE desempenha um importante papel, quer no apoio aos E-M’s na região, quer no estabelecimento de sinergias entre todas as iniciativas empreendidas (Black Sea Synergy, Black Sea Harmony, BlackSeaFor, etc), promovendo o diálogo com os dois principais Estados interessados da região extra-União (Rússia e Turquia), essenciais para o efeito.

O V-RMTC (“*Virtual Regional Maritime Traffic Center*”) é uma rede, de natureza virtual, que liga os centros de operações de todas as marinhas participantes fornecendo informações não classificadas sobre navios

mercantes com mais de 300 toneladas, uma conquista significativa para a segurança marítima no Mediterrâneo, que sairá reforçada com a perspectiva de se associar ao “Diálogo 5+5”.

Sabemos que do outro lado do Atlântico (EUA e Canadá) também existem problemas, preocupações e obstáculos em tudo idênticos, fazendo todo o sentido que as soluções ensaiadas sejam partilhadas e objecto de franca troca de experiências e cooperação. Também a relação com a Federação Russa é vital, dado tratar-se de um vizinho no Atlântico Norte, Mar Báltico e Mar Negro. Regista-se a sua abertura à coordenação, havendo já um primeiro *link* estabelecido para o mar Báltico; assim como a Turquia, um vizinho muito importante e com o qual a coordenação e cooperação são cruciais para alcançar um patamar de maior eficiência ao nível da segurança, recordando-se o seu estatuto de membro da NATO, parte do Processo de Barcelona, parceira da V-RMTC e disposição de assumir uma responsabilidade geral pela vigilância no Mar Negro.

No plano instrumental há que referir um conjunto de projectos-piloto e programas que estão a ser celebrados no âmbito de acordos técnicos, visando satisfazer os requisitos da segurança marítima e alimentar os fluxos de “dados, informação e conhecimento” captados pelos sistemas e que transitam pelas diversas redes da vigilância marítima.

Realça-se o acordo ¹⁰ alcançado entre as três agências europeias – EMSA, Frontex e CFCA (“*Community Fisheries Control Agency*”), para o desenvolvimento do intercâmbio de informação e fomento da cooperação mútua no domínio da vigilância marítima, tendo em vista: *a)* a melhoria da protecção das fronteiras externas marítimas e o combate à imigração ilegal, bem como a criminalidade transfronteiriça; *b)* o aumento da segurança marítima e a protecção do ambiente marinho; *c)* o aperfeiçoamento da organização da coordenação operacional do controlo e inspecção das actividades de pesca pelos E-M’s. De assinalar, ainda, o consenso conseguido entre os 26 E-M’s para reforçar a cooperação entre aquelas três agências (num primeiro passo para a troca de informações globais operacionais). A Frontex e a CFCA terão acesso às informações coligidas

¹⁰ Acordo tripartido de Cooperação, datado de 25NOV2009;

pela EMSA, através da assinatura da *SafeSeaNet* (da EMSA) e, possivelmente, da *CleanSeaNet*. Trata-se de uma evolução importante, lembrando que essas agências possuem uma grande diversidade de tipos de dados e que terão de definir que classes de informação tencionam disponibilizar e receber, presumindo-se que a EMSA tenha mais a oferecer à Frontex do que vice-versa.

Há também dois projectos-piloto a correr entre as três agências (EMSA-Frontex-CFCA) e a França, Espanha e Itália¹¹. O primeiro tem a ver com o teste da viabilidade técnica de troca de informações do sistema de relato do pescado dos navios (VMS), via *SafeSeaNet* e o outro visa testar, entre Estados vizinhos, a troca de imagens radar dos locais costeiros via *SafeSeaNet*. Todas estas iniciativas devem ser incentivadas e as suas experiências partilhadas com outros interessados, para benefício mútuo, sendo certo que tais acordos poderiam ser estendidos a outras agências, como o SATCEN, o Centro de Satélites da UE que disponibiliza, actualmente, dados de imagens de satélite e dados de análise das missões e operações da PCSD.

Uma referência, ainda, para outras iniciativas no campo operacional, como as que decorrem sob a supervisão do programa “Informação de Vigilância e Reforço da Segurança de Fronteiras”, ou a égide do programa de demonstração MARBORSUR (“*Maritime Border Surveillance*”)¹², com perspectiva de uma solução de “sistema de sistemas” para a vigilância de fronteiras, com especial ênfase nas fronteiras marítimas alargadas da UE, como parte do sistema “*European Border Surveillance System*” (EUROSUR). Aliás, este demonstrador MARBORSUR deve abordar a aquisição, fusão, exploração e a partilha de informações relevantes para a vigilância marítima, incluindo todos os meios de detecção climática e o rastreamento dos pequenos navios e embarcações. À sombra destas iniciativas também estão a decorrer mais dois projectos-piloto – *BlueMassMed*, para o Mediterrâneo; *Maritime Surveillance*

¹¹ A EMSA, em 18FEV2010, assinou um acordo de serviço nível 1 com a Guarda Costeira italiana, para fornecer o servidor regional para o Sistema de Identificação Automática (AIS – Automated Identification System) para o Mediterrâneo;

¹² Do programa do 7º Quadro da *DG Empresa e Indústria*;

North (MARSUNO), para as bacias marítimas do Nordeste europeu –, visando aumentar a confiança regional, a partilha de informações e a cooperação, em ordem a conseguir acções preventivas mais eficazes.

O resultado da integração dos projectos-piloto lançados pela Comissão Europeia será crucial para o desenvolvimento pleno da PMI, na medida em que incorporam componentes civis e militares, combinação susceptível de superar preconceitos, transpor obstáculos e fomentar a confiança. Para o seu sucesso muito contribuirão os E-M's, enquanto actores principais na vigilância marítima e através do seu envolvimento pleno no processo.

A culminar este ponto, assinala-se a publicação, em 2010, do primeiro conceito de Operações de Segurança Marítima da UE, elaborado pelo seu órgão de *staff* militar (EMUE), curiosamente ou talvez não, o ano em que a NATO aprovou a sua Estratégia Marítima. Esse conceito foi enriquecido mais recentemente com a “*Campanha de Sinergias da Capacidade de Activação de Rede*” da EDA, contributo adicional para o apoio à Vigilância Marítima.

8. Contribuição das Marinhas para a Vigilância Marítima

Num contexto tão complexo e perturbado, o primeiro objectivo da vigilância marítima, repetimo-lo, é o de ajudar a estabelecer uma “imagem aberta” (quadro situacional) de “quem é quem”.

As Marinhas têm muitas capacidades para oferecer, desde submarinos e satélites, dos conhecimentos aos sistemas de rede e dados. As Forças Navais podem disponibilizar um apoio valioso para as agências civis, europeias e nacionais, e, quando apropriado, conduzir operações, de rotina ou de contingência, no âmbito da segurança marítima. Tradicionalmente, desempenham um papel importante na segurança marítima, em geral, e nos esforços de contra-pirataria e terrorismo, em particular. Além das tradicionais acções militares de combate até às missões de apoio à política externa do Estado e da respectiva acção diplomática, dissuasão e presença avançada – um dos papéis principais de uma Marinha desenvolve-se no plano da protecção dos navios mercantes e dos interesses económicos de um país. Actualmente, com alguns espe-

cialistas a estimar que 10 a 15% da actividade marítima é ilegal, as acções realizadas com meios militares no combate à pirataria e outras missões de segurança marítima, são vistas por alguns como tarefas fundamentais de imposição da lei internacional (“*mandatory tasks*”). Mas, mesmo para os países com guardas costeiras, que tradicionalmente realizam missões policiais no mar, está, actualmente, muito esbatida a linha de fronteira entre as missões militares e de interesse público desempenhadas pela Marinha e as de natureza policial realizadas pela guarda costeira. A maioria dos analistas concordam que as MG’s devem desempenhar um papel mais alargado na luta contra a pirataria e nas operações de segurança marítima. Estima-se que esta tendência se venha a consolidar no futuro, com meios mais efectivos e num cenário de maior complexidade.

Na UE, o envolvimento das Marinhas na segurança e vigilância marítima difere entre os E-M’s, por razões geográficas, históricas ou legais. Nalguns países, como a Suécia, elas assumem um papel limitado em águas domésticas, noutros, como a França, a Armada é predominante com 25% da actividade anual dedicada a tais missões. Isto não significa que as MG’s devam necessariamente ser os actores predominantes, mas tão-somente consideradas como parceiros relevantes nas tarefas nacionais de vigilância marítima, atentos os requisitos da eficiência e relação custo-benefício na obtenção e utilização das capacidades e meios navais e marítimos.

Algumas MG’s, como a portuguesa, têm meios dedicados em tempo integral à vigilância marítima, controlo das pescas, combate à poluição e ao exercício da autoridade do Estado no mar, participando, também, rotineiramente, em programas científicos no mar. Em geral, realizam tarefas delineadas pelos centros de operações marítimas, órgãos vocacionados para a já anteriormente referida responsabilidade SAR e a detecção de comportamentos anómalos ou suspeitos que possam indiciar potenciais ameaças.

A avaliação rigorosa das tendências e anomalias no cenário marítimo requer experiência e conhecimento, o que reforça a valia da capacidade

naval, única, na localização, seguimento e antecipação das acções de um potencial inimigo, constituindo, por isso, um excelente suporte à MDA. Quando os centros de operações marítimas civis não estão directamente co-localizados com os seus equivalentes navais, devem manter com estes uma relação estreita e com *links* permanentes, circunstância que tem levado vários países europeus a optarem pelo estabelecimento dos seus Centros Nacionais de Informação Marítima (Inter-Agências) dentro dos respectivos comandos operacionais da Marinha, dada a evidente facilidade de coordenação e a utilização mais eficaz dos meios de patrulhamento marítimo (entre outros, corresponde ao modelo do RU, Itália e, em larga medida, Portugal).

Efectivamente, a Marinha portuguesa dispõe de um Centro de Operações (“COMAR”), onde se encontram localizados simultaneamente, o Centro de Coordenação de Busca e Salvamento (MRCC Lisboa) e o Comando das Operações Navais (CN), com o propósito de assegurar a gestão da informação relevante, que posicione o decisor operacional num estado de “superioridade de informação”, habilitando-o assim a tomar a melhor decisão.

A cooperação interdepartamental desenvolve-se entre a Marinha e a Força Aérea portuguesa (FAP), e estende-se às diversas agências e departamentos públicos competentes. Essa cooperação foi reforçada através de regulamentação própria¹³, que, entre outras disposições, criou o Centro Nacional Coordenador Marítimo, dirigido pela Marinha e sediado no Alfeite.

Em nível superior encontra-se o Conselho Coordenador Nacional (CCN), presidido pelo Ministro da Defesa Nacional (MDN) e composto por cinco ministros e doze dirigentes de entidades militares, policiais, inspectivas, de saúde ou ligadas a actividades económicas relacionadas com o mar. Esse órgão coordenador define também as metodologias de trabalho e acções de gestão, visando uma melhor coordenação e mais eficaz execução do poder de Autoridade Marítima.

O contributo das Marinhas também se mede pelos sistemas e sensores que guarnecem as suas unidades navais e estações costeiras. Numa breve

¹³ Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12DEZ;

referência, a nível dos Sistemas de Colheita de Dados as Marinhas europeias utilizam sistemas interoperáveis de redes de dados para compilar o que é conhecido como o “quadro oceânico” RMP (“*Recognized Maritime Picture*”) obtido através do Sistema de Comando, Controlo e Informações (MCCIS – *Maritime Command, Control and Information System*), classificado em termos de segurança, portanto apenas acessível aos países da NATO, e que na sua versão actual permite gerir o seguimento de mais de 5.000 alvos. O processamento e a operação do *hardware* e *software* estão sob protecção, graduada em função dos diferentes níveis de classificação de segurança, o que significa que, para efeitos práticos, não podem ser conectados directamente a outros sistemas mais abertos, e, portanto, ainda não permite uma disseminação dos dados que circulam neste sistema a toda a comunidade de vigilância marítima.

Nestas circunstâncias, ainda não se vislumbra um sistema específico (separado e dedicado) à vigilância marítima para as missões e operações no âmbito da PCSD. No espaço europeu, as Marinhas devem continuar a contribuir activamente para os sistemas federados, passando de meros utentes para fornecedoras também de informações obtidas pelos seus sistemas de vigilância da navegação não classificados sem qualquer interacção com os seus sistemas classificados de combate. No domínio não-militar, mas conexo com o anterior, devido à larga participação de países europeus e ao facto de ambas as estruturas tecnológicas se encontrarem em processo de integração de outro tipo de informações oriundas do LRIT e imagens de satélite, merecem destaque os seguintes sistemas: a) Sistema de Informação de Salvamento e Segurança Marítima (MSSIS¹⁴ – “*Maritime Safety and Security Information System*”) que compila informação AIS fornecida por estações costeiras e distribui a diferentes organizações nacionais, como as Marinhas, Guardas Costeiras e departamentos ministeriais (como o dos transportes); b) *SafeSeaNet* da EMSA, de crescente importância e que está num processo de integração, juntamente com a *CleanSeaNet* e o LRIT, no novo sistema

¹⁴ Implementado mediante recurso a um software desenvolvido pelo Centro de Pesquisas Volp (do Departamento de Transportes dos EUA);

STIRES (Sistema Relé e Informação de Seguimento do *SafeSeaNet* (“*SafeSeaNet Tracking and Information and Relay*”).

Actualmente os dados AIS são fornecidos pelos países da UE através da *SafeSeaNet*, resultando que, em vários casos, a mesma informação é fornecido à *SafeSeaNet* e ao MSSIS por diversas agências nacionais e ficando a *pool* de dados AIS disponível para as nações participantes de forma semelhante à do MSSIS. O já mencionado Acordo de Cooperação tripartido (EMSA - Frontex - ACCP), abre a possibilidade de incorporação de dados de navios de pesca dos Sistema de Monitorização de Embarcações da CFCA (VMS). Como nota complementar, diga-se que a compilação de dados AIS, por um ou outro sistema, com ou sem outros sistemas cooperativos de detecção, constitui o que é chamada a imagem aberta (em claro, branca). Consiste, basicamente, de todos os navios comerciais com mais de 300 TAB ou envolvidos no comércio internacional, e que são obrigados a dispor do AIS (Classe A). Estima-se que os navios equipados com o AIS constituam cerca de 35% do tráfego marítimo. Os principais contribuintes para esse quadro situacional aberto são as estações de radar costeiras, que podem cobrir até às 40 NM da costa, sob propriedade e operação de organizações governamentais como a Marinha, a Guarda Costeira ou outros operadores portuários. Os contactos que só aparecem em sensores não-cooperativos e que não respondem ao questionário electrónico, constituem o “quadro negro”. Depois de eliminados os navios com silêncios justificados (por exemplo, com falhas no sistema), já se poderão identificar as ameaças e tráfico ilegal, nomeadamente a imigração ilegal, contrabando de drogas ou de outros produtos, piratas ou terroristas. Infelizmente e como já sublinhado anteriormente, mais de 70% do total de contactos de origem não-cooperativa correspondem a embarcações com menos de 300 TAB ou traineiras de menos de 15m de comprimento – o que significa que o tráfego ilegal é facilmente ocultado. O contingente da “imagem suja” será reduzido se os novos sistemas, tais como a classe B do AIS, forem tornados obrigatórios para as embarcações com menores tonelagens. O desenvolvimento tecnológico nesta área está a incidir na detecção de sinais AIS através de receptores via satélite. Um desses

sistemas, pertencente à Guarda Costeira dos EUA, já está parcialmente operacional, enquanto um outro está a ser desenvolvido pela Agência Espacial Europeia (ESA – “*European Space Agency*”). Como essa tecnologia usa os mesmos sinais de AIS originados nos navios, há um claro potencial de junção destes dados adicionais com os existentes no MSSIS e *SafeSeaNet*, assim aumentando a área coberta das regiões costeiras para quase todo o oceano. Outros sensores baseados em satélites, tais como o Radar de Abertura Sintética ou as imagens de infravermelhos e electro-ópticas, já estão a ser exploradas, como rotineiramente demonstrado pela *CleanSeaNet* da EMSA. Quando co-localizados na mesma plataforma de satélite, os sistemas AIS, SAR e de imagens fornecerão a vantagem adicional de interconexão facilmente realizável.

9. Considerações finais

A necessidade de uma exploração colectiva dos espaços marítimos é evidente, pois nenhum país ou agência tem a capacidade de alcançar, por si só, uma adequada compreensão do quadro situacional, a designada MDA (*Maritime Domain Awareness*). Esta contribui directamente para atingir objectivos estratégicos, nomeadamente: *a)* garantir a segurança dos E-M's europeus; *b)* capacitar a detecção e interdição antecipadas; *c)* propiciar a segurança do acesso e a liberdade de acção global (regiões-chave, linhas de comunicação, etc.); *d)* reforçar as alianças e parcerias, em concertação de esforços face a desafios comuns; *e)* inverter comportamentos incorrectos detectados na navegação mercante.

Não sendo economicamente suportável uma vigilância marítima eficaz e completa nas múltiplas acessibilidades à UE, resta a alternativa da troca universal de informações relativas à identificação e posicionamento das embarcações (à semelhança do que já acontece para a aviação internacional), partilha essa que viabilizará: *a)* a distinção de padrões, alterações, anomalias e ameaças potenciais; *b)* o alerta aos parceiros marítimos para comportamentos suspeitos e ameaças potenciais; *c)* o desenvolvimento do conceito orgânico de “apoiado/apoiantes” no combate às diversas e emergentes ameaças.

A Vigilância Marítima deve ser permanente e em todo o mundo, embora a acção possa ser local ou regional, dependendo da distância à costa e da natureza da ameaça (por exemplo, o SAR é, em regra, uma questão local, enquanto o tráfico de narcóticos ou a imigração requerem um tratamento de âmbito regional). Daqui decorre a necessidade de uma rede global articulada ao nível dos dados que importam ao quadro situacional (“imagem aberta”) e uma adequada focagem a nível regional. Para atingir um tal desiderato poderão ser designados centros regionais responsáveis e todos os intervenientes (NMCC’s, E-M’s, agências) a funcionar em rede e disponibilizando toda a sua informação ao conjunto, devendo a organização ser escolhida em função da missão e em ordem a conseguir a melhor resposta aos requisitos operacionais (contempla, preferencialmente, uma opção pela organização regional). Definimos, atrás, três camadas de intercâmbio: “dados”, “informações” e “conhecimento” (alguns países preferem apenas dois – “não classificado” e “classificado”), podendo, em regra, admitir-se o seguinte critério: primeiro nível (dados) – não classificado e partilhado através de uma rede básica comum; segundo (informações) – partilhado a nível NMCC ou RCC, dependendo dos acordos, bilaterais ou multilaterais, firmados entre os E-M’s; terceiro (*intelligence* e conhecimento) – a nível do NMCC. As redes MARSUR e EUROSUR poderão facilitar os segundo e terceiro níveis de intercâmbio.

No plano táctico, é necessário construir um quadro situacional em tempo real, compilado com recurso a sensores locais (radar, visual, dados electro-ópticos e AIS), e enriquecido com informação regional sobre os corredores de acesso.

Hoje, aos centros de coordenação marítima regional (MRCC’s) compete fundir as imagens fornecidas pelos centros locais e proceder à recolha das informações obtidas por navios e MPA’s, para além daquelas obtidas através de radares costeiros ou provenientes de outros centros nacionais. Num primeiro tempo, o MRCC procederá à troca livre de “dados” com outros congéneres, mas as trocas de “informação” e de “conhecimento” deverão situar-se ao nível dos centros nacionais de coordenação marítima (NMCC’s), excepto se existir um acordo assinado

entre os E-M's numa bacia particular. Num segundo momento, mediante acordo entre esses Estados, quer a "informação, quer o "conhecimento" poderão ser objecto de partilha a nível dos MRCC's para finalidades regionais. Numa última fase, estes MRCC's poderão encarregar-se do intercâmbio global de "dados", "informação" e "conhecimento".

Notas Conclusivas

A Segurança Marítima, como pilar da Segurança e Defesa europeia, é uma questão essencial para a Europa, tendendo no futuro a crescer de importância.

Num quadro de ameaças e riscos nas águas jurisdicionais da UE e do conjunto dos seus E-M's, incumbe, individualmente, a cada um destes a responsabilidade pela vigilância e controlo desses perigos, tarefas valorizadas pelas políticas europeias afins (PCSD e PMI).

A Vigilância Marítima deve ser permanente e em todo o mundo, embora a acção possa ser local ou regional, dependendo da distância à costa e da natureza da ameaça.

A visão ou quadro situacional (MDA) para a vigilância marítima mundial só é exequível através de uma rede global de parcerias de intercâmbio de informação de base regional marítima. A MDA não requer apenas o uso de um ou vários dos sistemas de informação e comunicação, mas também uma ampla colaboração entre os vários protagonistas e agentes, cujas contribuições são fulcrais para uma efectivo conhecimento do domínio marítimo.

O contributo das Marinhas e Guardas Costeiras é relevante para a Vigilância Marítima, através das missões realizadas com meios militares no combate à pirataria e outras de segurança marítima, vistas por muitos como acções fundamentais de imposição da lei internacional nos espaços marítimos.

Glossário de acrónimos:

AIS – Automated Identification System
BlueMassMed – EU pilot project for Mediterranean Maritime Surveillance
CFCA – Community Fisheries Control Agency
CHENS – Chiefs of European Navies
CIS – Communications and Information Systems
CISE – Common Information Sharing Environment
CleanSeaNet – Satellite-based oil spill detection
CSDP – Common Security and Defence Policy
EDA – European Defence Agency
EMSA European Maritime Safety Agency
ESA – European Space Agency
EUCCIS – EU Command and Control Information System
EUROSUR – European Border Surveillance System
EUSC – European Union Satellite Centre
FRONTEX – European Agency for the Management of Operational Co-operation at the
External Borders of the MSs of the EU
IALA – International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities
IMB – International Maritime Bureau
IMO – International Maritime Organisation
IMP – Integrated Maritime Policy
ISPS – International Ship and Port Security
LRIT – Long Range Identification and Tracking
MAOC(N) – Maritime Analysis & Operations Centre Narcotics
MARBORSUR – Maritime Border Surveillance
MARSUNO – Maritime Surveillance North
MARSUR – Maritime Surveillance
MDA – Maritime Domain Awareness
MCCIS – Maritime Command & Control Information System (NATO)
MPA – Maritime Patrol Aircraft
MS – Member State of the European Union
MSSIS – Maritime Safety & Security Information System
NACGF – North Atlantic Coast Guard Forum
NMCC – National Maritime Coordination Centres
RCC – Regional Coordination Centres
RMP – Recognised Maritime Picture
SafeSeaNet – EMSA's Merchant Shipping Information network
SAR – Search and Rescue/Synthetic Aperture Radar, depending on context
STIRES – Safe Sea Net Traffic Information Relay & Exchange System
TTW – Territorial Waters
VMS – Vessel Monitoring System
V-RMTC – Virtual Regional Maritime Traffic Centre

Bibliografia:

- Relatório Final (2010) da Equipa “Pen Wise” para o Comité Director da European Defence Agency (EDA), de 15MAR2010;
- Cajarabille, V/Alm. Victor Lopo (2012). “*A actual crise europeia – a segurança e defesa europeias*”, Seminário Instituto de Estudos Superiores Militares, FEV2012;
- Duarte, António Rebelo (2008). “*A Europa da segurança e defesa*”. Lisboa: Comissão Cultural da Marinha & Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica. ISBN 978-989-8159-02-1;
- Esteves, Assunção, Pizarro, Noémia (2008). “*O Tratado de Lisboa*”. Chamusca: Edições Cosmos. ISBN 978-972-762-297-9;
- Jones, Seth G. (2007). “*The rise of european security cooperation*”. New York: Cambridge University Press. ISBN 0-521-68985-6;
- FRENCH, Julian Lindey (2004). *The revolution in security affairs: hard and soft security dynamics in the 21st century*. In European Security, 13:1-15. Frank Cass. ISBN 0966-2839;
- Comissão Europeia, Comunicação (2011) 782 final, Bruxelas, 21NOV2011 – “*Developing a Maritime Strategy for the Atlantic Ocean Area*”;
- Comissão Europeia, Comunicação (2009) – “*Towards the integration of maritime surveillance: A common information sharing environment for the EU maritime domain*”, de 15OUT2009 (COM(2009)538 final);
- Comissão Europeia (2009). Relatório de Progresso “*Integrated Maritime Policy – A Progress Report*”, de 15OUT2009;

Instituto D. João de Castro

Órgãos Sociais

Conselho de Fundadores

PRESIDENTE

Prof. Doutor Adriano Moreira

Assembleia Geral

PRESIDENTE

Prof. Doutor Adriano Moreira

MESA

Prof.^a Doutora Maria Regina Flor e Almeida

Dr. José Maria Andrade Pereira

Direcção

PRESIDENTE

Vice-Almirante António Carlos Rebelo Duarte

VOGAIS

Margarida de Lima Mayer

Amaro de Oliveira Santos

Prof. Doutor José Fontes

Raúl Alves Fernandes

Conselho Fiscal

PRESIDENTE

Prof. Doutor António Maria Machado Pinheiro Torres

VOGAIS

Dr. João Maria Abrunhosa Sousa

Dr. José Luís Monteiro Pereira Seixas

SECRETÁRIO-GERAL

Raúl Alves Fernandes