

A SOBERANIA DOS ESTADOS E O MAR

A realidade portuguesa

Comunicação apresentada na Academia de Marinha pelo Académico Correspondente vice-almirante João Manuel Lopes Pires Neves, em 23 de Fevereiro de 2010

Introdução

Parte I – A Soberania e o Estado

1. Algumas notas conceptuais;
2. Uma muito breve caracterização de Portugal;
3. Os Estados, o Fenómeno dos Grandes Espaços e a Soberania;
4. Uma grande questão;
5. A importância do Mar para Portugal – Uma outra grande questão;

Parte II – O Mar e a Soberania

1. Um pouco de história;
2. A ONU e a Lei do Mar – a Convenção de Montego Bay;
3. O Tratado de Lisboa, as Competências e a Soberania;
4. O Uso do Mar, a Política, a Estratégia e os Meios;
5. Portugal, a Maritimidade e o Discurso: político e outro;

Considerações Finais

“Por mares nunca dantes navegados andámos no passado, naturalmente em navios; mas, agora que esses mares são navegados por toda a gente, seria inadmissível que, por falta de navios, deles desaparecêssemos quando, mais do que nunca, o nosso futuro, a nossa prosperidade e a nossa riqueza estão precisamente no mar”

*Leotte do Rego¹
(23.02.1923)*

Introdução

Os Mares (e os Oceanos) sempre pesaram na concepção das políticas e das estratégias de segurança e desenvolvimento dos Estados. Ao longo da história, são vários os factos e os acontecimentos que nos dão conta da importância do Mar no desenvolvimento dos países e, em especial, daqueles, cuja geografia os colocou mais próximos dele.

Nos primórdios foram os recursos vivos, a pesca e a salga e a energia das marés, as actividades que primeiro aproximaram o homem do mar. Mais tarde, as trocas comerciais e o transporte marítimo fizeram o homem olhar o mar e os oceanos de um modo mais científico, porventura, mais consciente da realidade que eles próprios encerram.

Todavia, só após a chegada dos portugueses à Índia é que a actividade marítima, até então circunscrita aos respectivos oceanos e mares interiores, se tornou transoceânica, mercê de um mais apurado desenvolvimento da arte de marear e das próprias técnicas de cálculo e de navegação.

Foi o grande salto!

Pela primeira vez o globo entra em interconectividade ao utilizar o navio e o oceano, como meio de transporte organizado e via de comunicação e comércio, por excelência. Os Reis portugueses, ao estimularem o conhecimento dos oceanos e da navegação, ao aliarem o saber e o dinamismo à inovação técnica e à liderança, ao relacionarem, e bem, a política com a estratégia, a capacidade com a vontade, o poder marítimo com o poder naval conseguiram transportar Portugal para uma posição de domínio oceânico, de cariz mundial, que lhe permitiu a assumpção do estatuto de primeira potência marítima transoceânica da *época moderna* e a posse indiscutível de um efectivo *poder naval global*.

¹ Vidé in Sacchetti, Valm António E. “*O Mar Português e a Fronteira Marítima Europeia*”. Comunicação apresentada na Academia das Ciências de Lisboa, em 09.12.2009, reproduzida nos “Cadernos Navais nº 29”. Lisboa, C.C.M. e GERE, 2009, p.23.

Mas porquê relembra tudo isto?

Por saudosismo de uma época em que os portugueses foram pró-activos, corajosos e tenazes e se notabilizaram?

Não apenas por isso, embora considere que a História, a História de um País e sobretudo a sua análise e interpretação devidamente contextualizadas, o seu “passado” com todo o rol de activos e passivos, jamais deverá ser esquecido por um qualquer povo, muito menos por um povo e por um país, como Portugal, que é Nação desde 1249 e que sempre viu a sua individualidade assegurada por esse imenso Mar e pela centralidade que os novos espaços e o *Império* por ele criados, lhe abriram e proporcionaram. Então, porquê?

Porque acima de tudo considero útil trazer à colação e evidenciar o modo deliberadamente organizado como Portugal, naquela época, concebeu, estruturou e utilizou o seu poder, porque é disso que se trata, de Poder (e da sua aplicação), quando se fala de “Soberania” de um qualquer Estado ou Nação.

Parte I – A Soberania e os Estados

1. Algumas notas conceptuais

A título prévio e em jeito de breves notas conceptuais gostaria de consolidar alguns conceitos, cujo domínio me parece fundamental para a compreensão do tratamento deste tema, desde logo o **Conceito de Soberania**.

Aquele que, aqui, me parece de relevar é o de *BODIN*, de 1576, pela circunstância de ter sido reafirmado em *Vestefália*², em 1648, no fim da Guerra dos 30 anos e que, nas suas grandes linhas, ainda hoje permanece activo. *Bodin* entendia a soberania como um poder “*um poder absoluto e perpétuo dentro de um Estado*”. Acima dele, apenas se admitiam como limites, o direito natural e a lei de Deus. O Estado era, pois, o todopoderoso que detinha o monopólio do poder. É neste contexto que nasce a definição de “Soberania”, tal como ainda hoje é conhecida: o tal

² A Paz de *Vestefália* estabeleceu inclusivamente *princípios* que imperaram na regulação da chamada ordem internacional, durante quase 350 anos. É, assim, que de par com a “*igualdade*” dos Estados *Vestefália* reconheceu: (i) o “*princípio da soberania territorial*” na formação dos Estados; (ii) a aceitação do primado da “*Independência*” do Estados e do respeito pela sua jurisdição”; (iii) a proclamação da “*razão de estado*” e da “*balança de poderes*” como trave-mestra da política externa dos Estados e da sua própria conduta.

“Poder que não tendo no seu território qualquer poder igual, não reconhece no exterior qualquer poder superior”.

Daqui decorrem *duas ideias-chave*: a da não-dependência ou mesmo da *independência* dos Estados e a da *igualdade*, no sentido que lhe subjaz de que no seu *território* não pode o Estado ser molestado nas suas prerrogativas de jurisdição, o que pressupõe a existência de um poder, de um *poder efectivo*, elemento igualmente preponderante do conceito.



Compreendido o conceito de Soberania melhor se compreenderá o **Conceito de Estado**, porquanto não há soberania sem o poder do Estado, essa outra *“entidade dotada de um poder que não reconhece igual na ordem interna nem superior na ordem externa”* e que resultou de um processo evolutivo do fenómeno de sedentarização dos agregados sociais, que, desde muito cedo, fez intuir nos seus membros que sociedade alguma poderia subsistir sem um chefe, sem alguém com autoridade que a todos encaminhasse na satisfação de necessidades convergentes.

O imperativo de garantir a ordem parece ter sido o estímulo mais importante conducente à sua criação. Contudo, com o crescimento e a multiplicação dos arranjos sociais, novas aspirações, necessidades e interesses se manifestaram e a complexidade da vida, no seu interior, e no seu relacionamento com outros grupos sociais também aumentou.

Ao Estado é cometida, pois, a responsabilidade de fazer observar a “justiça social”, promover o “desenvolvimento e o bem-estar” e garantir a “segurança” dos próprios agregados populacionais.

Ao falar-se dos Estados entramos igualmente no domínio das relações de *Poder*. Poder, de facto, *não é uma coisa*, mas sim uma *relação* que se estabelece *entre vontades e capacidades* próprias e as de outrém, rival, oponente, ou inimigo.

É pois a resultante de um produto, onde um dos factores é a *vontade* e o outro a *capacidade*³ -, sendo que qualquer um deles logicamente não poderá funcionar como factor absorvente do outro. Daqui a ideia de **Poder Nacional** como sendo “a relação de forças materiais e morais, de cuja conjugação resultará a maior ou menor capacidade de cada país actuar e influenciar na esfera internacional”⁴.

É este poder instrumental, efectivo, que um Estado possui, e que os outros percebem como tal, que faz com que tenha audição no concerto das nações e peso específico na balança dos poderes.

Deste modo, à tal *igualdade jurídica* dos Estados não corresponde, evidentemente e muitas vezes, uma igualdade real, porquanto no sistema das relações internacionais há sempre uns mais iguais do que outros, a tal **hierarquia das potências** que, independentemente dos formatos e constituição compósita, sempre determinou ou pretendeu determinar os resultados dos litígios e o próprio estatuto internacional dos Estados.

A própria ONU⁵ aparece, neste particular, como a herdeira paradigmática do modo como o poder, no mundo, ao longo dos tempos, vem sendo exercido.

De facto, ao nível do “Conselho de Segurança”, e na feliz analogia do Professor Adriano Moreira⁶, aquilo que aí impera é o *legado de Maquiavel* (para quem as armas sempre foram mais importantes que as leis) e a *forma aristocrática* do exercício do poder, onde o *poder de veto* de apenas alguns – os grandes, e mais fortes, com mais capacidades - é o resultado dessa

³ A *capacidade nacional* deriva directamente do conjunto de recursos da Nação, sejam eles económicos e naturais, resultantes da geografia e da posição, da dimensão territorial e da população, da organização industrial e tecnológica, da capacidade de investigação e desenvolvimento, da capacidade militar, etc. A *vontade*, por seu turno, resulta, acima de tudo, da adesão, da motivação e preocupação em preservar a identidade nacional e da força anímica de todo um povo na prossecução dos seus interesses.

⁴ Duarte, Valm A. C. Rebelo, “*A Geoestratégia, o Mar e a Economia*”, Comunicação apresentada no Instituto D. João de Castro, em Lisboa, em 25.01.10.

⁵ Este aspecto da ONU, como herdeira paradigmática do modo como o poder vem sendo exercido no mundo, tem um particular interesse quando mais adiante se abordarem as questões do Mar e da apropriação dos seus espaços.

⁶ Moreira, Adriano, “*Teoria das Relações Internacionais*”. Coimbra, Almedina, 1996. “Ciclo de lições ao Curso Superior Naval de Guerra 1997/98”.

postura. Por contraponto, na “Assembleia Geral”, e por aí se verificar o designado *poder do número* (que não só dos grandes) e a *forma democrática* como o poder é exercido, o legado que aí vigora é, então, um *legado personalista* e de cariz *humanista*.

Com efeito, se, no passado, o Estado era o todo-poderoso e o actor principal das relações internacionais, no presente, o que se verifica, é que a dominância que o Estado detinha sobre quase todas as actividades, em menos de 60 anos, alterou-se profundamente, a ponto de o Estado, hoje, não estar a conseguir dar resposta à totalidade das solicitações que lhe vêm chegando e, deste modo, começa a verificar-se uma degradação da sua própria jurisdição. Como resultado, o Estado começa a perder poder e a distribuir competências. Transfere parcelas de poder, capacidade de gestão política e competências para as organizações regionais e, internamente, aliena áreas de gestão, descentraliza e desconcentra órgãos e serviços, municipaliza e regionaliza o território. A própria sociedade vem tentando também organizar-se de modo diferente, ocupando as áreas alienadas e donde o Estado se retira. Nestas circunstâncias os Países, se decadentes, poderão mesmo chegar a uma situação de **Estado Exíguo** se, porventura, ficarem impedidos e incapazes de realizar cabalmente as suas próprias finalidades enquanto Estados autónomos e soberanos.

Ora, é esta erosão dos Estados soberanos, decorrente da globalização da economia, das finanças e da banca internacional, das novas tecnologias e das informações em tempo real, que os vem afectando na sua autonomia e poder de decisão, que os leva a agregarem-se em torno de **Grandes Espaços**, estes supra-estaduais e geridos segundo princípios de *subsidiariedade* e *supranacionalidade*.

Assim sendo, a tal soberania tradicional dos Estados que, no passado tinha muito a ver com o seu território e com a *fronteira geográfica*, essa tal linha delimitadora da interioridade do Estado que *Gaston Bouthold*⁷ considerou como “*o sulco sangrento das guerras passadas*”, definindo-as como “*as linhas de onde se parte para invadir o vizinho ou a partir das quais o vizinho nos ataca*”, cada vez mais, está sendo posto em causa e a ser objecto de transferência e absorção de competências (ou de soberania) por parte destas outras entidades inter e supranacionais.

De facto, a **fronteira** tende mais, hoje, a deixar de ser visto, apenas, como o tal limite geográfico da interioridade do Estado soberano, mas, antes, a alargar-se a outros domínios de interesse, quer do Estado, quer do próprio

⁷ Ribeiro, Henrique M. Lajes, “*Dicionário de Termos e Citações de Interesse Político e Estratégico*”. Lisboa, Gradiva, 2008, p. 137.

sistema das relações internacionais e de alguns dos seus multifacetados agentes. É, por isso, que se torna necessário olhar o conceito de fronteira e perspectivá-lo de maneira diferente, dar-lhe um outro conteúdo mais moderno, actual e realista.

O Professor Adriano Moreira, por exemplo, há já algum tempo, que vem considerando como uma exigência operacional a elaboração de um “*conceito integrado de fronteira política*, caracterizado por uma multiplicidade de traçados em função dos objectivos do Estado, das capacidades disponíveis e dos ‘Grandes Espaços’ que se cruzam sem coincidências dos limites respectivos”⁸.

No caso português, a sua “*Teoria da pluralidade das fronteiras*”⁹ é bem conhecida.

2. Uma muito breve caracterização de Portugal

Perante este enquadramento conceptual a pergunta que começa a germinar tem exactamente a ver com Portugal e a questão de se saber como é que o nosso País se situa perante tão grande número de perspectivas e variáveis circunstanciais.

Sem entrar em muitos rodeios poder-se-á simplesmente afirmar que Portugal é um País pequeno, *exógeno*¹⁰ e a caminho da exiguidade.

Como *Estado-soberano*, e não como *Estado-Nação*, entenda-se, Portugal, na actualidade, mais do que nunca, começa, como os outros, a ficar erodido na sua capacidade de actuação, pois já não consegue por si só mobilizar os meios necessários e suficientes à realização autónoma das suas finalidades primárias - a segurança, a justiça social e o desenvolvimento. Foi esta

⁸ Moreira, Adriano, “*Soberania de Serviço*”, JANUS, Lisboa, 1997, (p.18).

⁹ Moreira, Adriano, “*Teoria das Relações Internacionais*”- 3ª edição, Almedina, Coimbra, 1999, p.470-476. Portugal, depois de 1974, assistiu ao regresso da sua *fronteira geográfica* aos seus limites originários europeus, apesar da sua maior maritimidade actual (ZEE+PC em vias de ser estendida) e de uma certa “transparência” dessa mesma fronteira. Complementarmente Portugal assumiu uma nova *fronteira de segurança*, coincidente com as da NATO, de que é membro fundador, e, em certa medida, também, com as da própria UE. Possui ainda uma *fronteira económica* que lhe é vinculada por este Grande Espaço do desenvolvimento, assim como definiu uma outra *fronteira cultural*, em consequência da sua inserção na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

¹⁰ Portugal, nunca, ao longo de toda a sua história pôde dispensar o apoio externo. Primeiro do Vaticano, com a Bula papal legitimadora da própria independência do Reino; da Inglaterra e do poder marítimo que ela personificava, com especial evidência no apoio granjeado, aquando das guerras da independência e peninsulares; da Aliança Atlântica, desde a sua fundação no final da II GGM, que garantiu a segurança a Portugal; e da Europa, com a adesão em 1986, depois do fim do Império e a consequente retracção do complexo dispositivo colonial.

constatação que mobilizou Portugal a aderir aos “grandes espaços”, primeiro à NATO e olhando à “segurança”, depois à EFTA e mais tarde à CEE hoje União Europeia (U.E.) considerando a outra finalidade do Estado, o “desenvolvimento”.

Esta orientação para a Europa, ainda que estratégica e incontornável, não deve, contudo, levar Portugal a descuidar esse outro eixo, igualmente estruturante de um *Conceito Estratégico Nacional*, que tem na geografia as suas causas e razão de ser mais profunda.

O País ainda que pareça periférico no campo económico, ambiciona a ter função própria e a constituir-se em **País de articulação e fronteira** com o outro lado do Atlântico Norte, mas também, com as regiões amigas do Norte de África e, seguramente, com as da África Ocidental e Austral e do Atlântico Sul onde, em língua portuguesa, mais de cinco soberanias se expressam.

Portugal pretende, pois, desempenhar e assumir esta função, porque se considera detentor de certas e determinadas capacidades próprias, específicas, com valor, reunindo as condições para que a Europa e o sistema internacional o percecionem como tal e o possam considerar como elemento indispensável ao seu próprio funcionamento.

Aqui radica o tal outro conceito de *Poder funcional*, aquele que é capaz de alienar o forte ao fraco, e que interessa explorar, muito particularmente no caso português, onde o próprio Mar, tendo em conta não só a utilização e aproveitamento dos recursos marinhos que proporciona, mas também a *barreira de defesa* que viabiliza, pode jogar um papel de especificidade muito próprio e relevante, numa lógica de uma quase *especialização* a assumir por Portugal.

Neste mundo marcado pela globalidade, Portugal imperiosamente terá que estar disponível para se fazer ouvir e prestar bons serviços à comunidade internacional.

A *soberania de serviço*, na lógica que Adriano Moreira¹¹ lhe incutiu, é isso mesmo: a *legitimidade ganha no bom serviço* que é prestado à *comunidade internacional* e que se for bem desempenhado e por ela compreendido como de grande utilidade, poderá, no concerto das nações, e no caso de Portugal, trazer, seguramente, enormes vantagens e mais-valias.

Se, contrariamente, não houver serviço e muito menos serviço útil, perder-se-á a soberania e, no limite, até, o próprio Estado. De facto, os países, hoje, não se afirmam tanto em função do seu poder e do seu território, mas sim em função do serviço que prestam.

¹¹ Moreira, Adriano, “*Soberania de Serviço*”, JANUS, Lisboa, 1997 (p.19).

No meu ponto de vista, é aqui que a geografia (e a “*posição*”) (tanto ao jeito dos geopolíticos), os conceitos de *poder funcional* (a “*presença*”) e o de *soberania de serviço* ganham relevância, e no caso português, sublinhe-se, constituem mesmo a grande oportunidade a não perder.

Portugal deverá, pois, saber desenvolver toda uma política de grande pragmatismo e racionalidade, onde os *interesses nacionais* comandem as políticas, embora o façam na compreensão sempre dos interesses de terceiros, dos tais *interesses comuns*, onde o multilateralismo da relação se torna imprescindível e o *diálogo* e a *cooperação* são os instrumentos de maior virtuosismo.

3. Os Estados, o Fenómeno dos “Grandes Espaços” e a Soberania

Este fenómeno de *corrida aos Grandes Espaços*, de entre as réplicas que acarreta, a mais importante, no meu ponto de vista, tem a ver exactamente com a própria soberania do Estado e a sua fragmentação.

No caso da UE, por exemplo, e no que concerne à *vertente internacional*, esta *fragmentação da soberania* verifica-se, segundo Paulo Otero¹², um eminente jurista, na transferência de poderes decisórios dos Estados-membros para os órgãos comunitários, numa lógica conhecida de *subsidiariedade*; mas também, na aplicação do princípio do *primado do direito Comunitário* de par com a possibilidade de os tribunais anularem decisões do poder político dos Estados-membros sempre que violem aquele Direito; e ainda na transferência para o Banco Central Europeu (BCE) do exclusivo de autorização da *emissão monetária*.

Mas, a erosão da soberania, na vertente internacional, não se fica por aqui. Ela é igualmente visível em matérias de respeito pelos *direitos humanos*¹³ ou em processos de garantia da paz e da segurança internacionais, onde o direito de “*ingerência internacional*” ganhou uma dimensão que não tinha antes do 11 de Setembro.

A consequência disso foi a derrogação do “princípio da integridade territorial” dos Estados e a subsequente reformulação do conceito tradicional de soberania, tal como acima foi sendo apresentado.

¹² Otero, Paulo, Doutor em Direito, “*O Estado, a Constituição e a Democracia: a desmistificação das ideias tradicionais*”. Conferência proferida na abertura solene do ano lectivo de 2001/2002, no ISNG, Lisboa, 06.11.2001.

¹³ Onde se insere, o sancionamento de comportamentos individuais subsumíveis no conceito de “crimes de guerra” ou de “crimes contra a humanidade”.

Paulo Otero precisando esta sua ideia, acrescenta inclusivamente que “*a soberania do Estado no plano internacional é hoje um mito e um mito cada vez mais mal escondido*”.

Este aspecto, todavia, nem sempre é assumido pelos intérpretes do poder político dos Estados-membros na plenitude das suas consequências. De facto, o que se ouve geralmente afirmar aos políticos é que se está perante um processo não de perda de soberania, mas sim de “*partilha de soberania*” pelo que a questão do *interesse nacional* deverá ser re-equacionada a uma outra luz, naturalmente diferente das abordagens-tipo das tradicionais teorias do poder e das relações internacionais.

Durão Barroso¹⁴, em 1998, por exemplo, era um defensor acérrimo desta mesma tese, ao assumir que “se é verdade que os governos perdem capacidade discricionária no que respeita à condução de várias políticas, [...] não é menos verdade que se constituem como a instância decisiva de intermediação entre a comunidade nacional e um poder europeu cada vez mais presente, [...] não estando de modo algum demonstrado que os governos percam efectivo poder na sua relação com o conjunto da sociedade; aquilo a que se assiste é, em larga mas não exclusiva medida por causa do processo de integração europeia, a uma reformulação do quadro tradicional de interacção política entre o Estado e a Sociedade”.

4. Uma grande questão

Perante este circunstancialismo, a questão que eu coloco e que me parece verdadeiramente interessar é a de saber em que medida *a preservação da soberania ou independência nacional é compatível com a qualidade de Estado-membro da Comunidade Europeia?*

Mota Campos¹⁵, outro jurista reputado, parece admitir que não, quando diz “ [...] Se não está em causa no seu princípio está, certamente, em causa no seu exercício – porque a reversão das competências nacionais exigiria, inelutavelmente, a libertação do jugo da *regra comum* – isto é, exigiria a renúncia à qualidade de Estado membro da Comunidade [...]]”.

De facto, se em 1989 este mesmo autor considerava que ainda não se havia atingido, no processo de construção europeia, o “*ponto de não-retorno*,

¹⁴ Barroso, J.M. Durão, “*Portugal e a Europa: a procura de novo equilíbrio*”, (p.9), in ob. “*Os Portugueses e os Desafios do Milénio*”, coordenada por Fernando Rosas e Maria Fernanda Rollo, Assírio e Alvim e Cadernos do Pavilhão de Portugal - Expo 98, Lisboa, 1998.

¹⁵ Campos. Prof. Doutor João Mota de, “*As Comunidades Europeias - Sorvedouro das Soberanias nacionais?*”, Estudos Políticos e Sociais, Revista do ISCS, Lisboa, 1989.

para além do qual um Estado soberano deixa de o ser”, em 1992, com a criação da União Económica e Monetária (UEM), visualizava como premente reconhecer que, *no quadro comunitário, o ponto de não retorno está em vias de ser largamente ultrapassado*, isto porque a instituição de novos órgãos ou o reforço de poderes dos existentes consubstancia uma realidade que não pode deixar de agravar a subordinação dos Estados à regra comum.

Confrontadas as posições jurídicas e política face à questão formulada, não sendo eu nem jurista nem político mas sim cidadão interessado na compreensão fundamentada desta temática da soberania nacional, a mim parece-me que a interpretação que melhor reflecte a realidade é aquela que reconhece, sem margem para dúvida e de forma aberta e, diria, construtiva, que, efectivamente, se tem vindo a assistir a um a perda de soberania dos Estados-Membros a favor dos órgãos comunitários e à subsequente subjugação do interesse nacional ao interesse comum maioritário.

A nova regra da “*maioria qualificada*”¹⁶ ou da “*dupla maioria*”, que o Tratado de Lisboa prevê adoptar a partir de 2014”, como instituto aplicável à maior parte das decisões do Conselho de Ministros, em substituição da lógica da unanimidade¹⁷ é disso espelho.

Tanto assim que para um número crescente de domínios¹⁸ os governos aceitam que não poderão impedir uma decisão e, mais, serão obrigados a aplicá-la no seu território mesmo que tenham votado contra.

Na medida em que o interesse nacional que se pretende salvaguardar assume vestes de *interesse vital* ou demasiado importante, não devendo, em circunstância alguma, cair ou ceder perante o interesse comum, nesse caso, o Estado poderá ver-se confrontado com a necessidade de equacionar a saída desse “grande espaço”.

Nesse sentido a preservação da soberania nacional poderá obrigar à renúncia da qualidade de Estado-membro, porque, e nas palavras do Professor Mota Campos, a reversão das competências nacionais exigirá inelutavelmente a libertação do jugo da regra comum.

Se em teoria esta possibilidade existe, na prática, a sua materialização não pode deixar de se afigurar como algo que apenas se justificará num cenário

¹⁶ A votação por “*Maioria Qualificada*” pressupõe 55% dos Estados, representando 65% da população.

¹⁷ A regra da unanimidade ficará, assim, fortemente reduzida e limitada a algumas questões-chave como a revisão dos tratados, decisões sobre recursos próprios da UE (as receitas do orçamento comunitário), a maior parte das decisões sobre política externa e defesa e as políticas sociais e fiscal.

¹⁸ Trinta e nove domínios de acção comunitária passarão com Lisboa para a maioria qualificada, juntando-se aos sessenta e três que já vinham de trás, sobretudo no capítulo do Espaço, Liberdade, Segurança e Justiça, energia, cultura, ou protecção civil.

de gravidade e de atentado extremo à soberania nacional, onde o próprio interesse nacional que ditou a adesão a esse grande espaço, não pode por nunca deixar de ser considerado como elemento de elevado peso na ponderação que haja que fazer.

De facto, o que me parece é que a postura política, por vezes, peca por um excesso de paternalismo e de compromisso com uma realidade que, de tão furtiva, roça a demagogia ao considerar que não existe perda de soberania, mas sim algo híbrido como aquilo que me parece ser a figura da “soberania partilhada”.

Em concreto e sendo o Estado o grande responsável pela defesa dos interesses nacionais não há como olvidar que os interesses que se jogam em termos de “*grandes espaços*”, são sempre e necessariamente interesses *comuns* orientados para a consecução dos objectivos que determinaram a constituição desse mesmo grande espaço.

Na prática, o que acontece é que os interesses comuns são sempre *negociados* e quanto mais alargado e participado o *fórum* da discussão, no sentido da existência de um maior número de interesse nacionais em disputa, maior a necessidade de negociação e menor a margem de imposição por parte de cada Estado do seu próprio interesse nacional.

Não esquecer que, *não há, nunca houve – Diplomacia dos sorrisos.*

*Os negociadores hoje, [quaisquer que sejam], existem para debater compromissos e avaliar forças reais. A nossa sobrevivência depende do resultado*¹⁹ e, deste modo, dir-se-á que a avaliação da *capacidade política* de um País não poderá deixar de ser constantemente acompanhada senão mesmo escrutinada.

Feita esta pequena intromissão nos domínios das transferências e absorção de competências (ou de soberania) por parte destas Organizações supranacionais retomemos, então, a caracterização que vinha sendo feita sobre Portugal e a afirmação aí assumida de que a “*opção pela Europa*”, sem alternativa, não parecia chegar para se constituir, na actualidade, como o único eixo estruturante principal de um eventual novo *Conceito Estratégico Nacional*.

¹⁹ Vidé Macedo, J. Borges de, “*As opções Estratégicas de Portugal*”, Revista Nação e Defesa n.º 4, do IDN, Lisboa, 1990, P.47.

5. A importância do Mar para Portugal – uma outra grande questão

Nesse sentido a questão que se coloca a Portugal (e ao seu “desenvolvimento”, em segurança) é a de saber se Portugal tem, no presente, necessidade do Mar?

Será já um lugar-comum lembrar *Miguel Unamuno* e a sua célebre frase “*o que faz Portugal é o mar*”.

De facto, olhando à envolvente circunstancial de Portugal, à sua Geografia, à Geopolítica e à Geoestratégia parece-me inegável a existência dessa necessidade, não devendo os portugueses esquecer que foi este mar, a enorme maritimidade do seu território e a mais-valia funcional que transporta, os seus grandes activos de sempre e a razão de ser do *legado marítimo português*.

O mar vê hoje reforçada a sua relevância, ao ser progressivamente utilizado na tripla valência de fonte de riqueza, reserva de recursos energéticos e via privilegiada de comunicação e abastecimento.

O Relatório da “Comissão Estratégica dos Oceanos” (2004) e o recente estudo da Sociedade de Avaliação Empresas e Risco (SAER), do *Hypercluster do Mar*, de Ernâni Lopes (2009), corroboram essa constatação.

A importância do mar, aliada à dos litorais e ao seu adequado ordenamento, faz com que os países ribeirinhos e Portugal, em particular, disponham de potencialidades e facilidades que os países interiores não possuem, mas também de especiais responsabilidades, designadamente, quando se trata de travar o assalto (criminoso) do Homem aos recursos do mar, tornando-se, pois, urgente uma maior consciencialização dos países em cuidar daquilo que é seu, designadamente dos enormes espaços marítimos de sua responsabilidade e dos inúmeros recursos que neles se encontram e depositam.

Parte II – O Mar e a Soberania

O exercício da “Soberania” e do poder do Estado no mar não pode, assim, deixar de se impor como uma das principais preocupações e obrigações dos Estados ribeirinhos seja numa perspectiva de “Desenvolvimento” seja numa outra e complementar de “Segurança”.

Neste sentido, vejamos como toda esta questão da Soberania em geral, dos seus conceitos enformadores e da evolução de que têm sido alvo, se reflecte

na sua frente específica de “Mar e Oceano”, as também chamadas últimas *fronteiras* do planeta, na expressão feliz de alguns autores.

No fundo, a principal questão que se coloca tem a ver com a forma como o *poder do Estado* tem vindo a ser exercido e aplicado no mar, ao longo do tempo.

1. Um pouco de História

Não perderei muito tempo com as conhecidas teses do “*Mare Nostrum*”, de Tito Lívio a respeito do Mar Mediterrâneo, ou da tese do “*Mare Clausum*” que durante cerca de 150 anos tanto nos interessou a nós portugueses, ou até mesmo com a tese subsequente, do século XVII, do “*Mare Liberum*”, do célebre *Hugo Grotius* apenas realço, que, tanto ontem como hoje, por detrás de cada uma destas teorias e do seu desenvolvimento estiveram sempre **interesses**: políticos ou estratégicos, comerciais ou económicos, de hegemonia ou de poder dos Estados, ou até mesmo de outras entidades, ou Companhias Majestáticas.

No tempo dos romanos já era assim: enquanto uns opinavam que o Estado não deveria assumir em relação a um determinado bem (pesca) que era tido por “*res communis omnium*” qualquer acção ou apropriação; outros, contrariamente, advogavam que o Estado só poderia ser detentor de um certo direito de “domínio iminente sobre as águas do litoral”, nas quais lhe incumbia regular o exercício das pescas e conceder o exclusivo de pescar localmente.

No que ao alto Mar respeitava, porém, a formulação já era diversa e mais permissiva. Ao Estado apenas se admitia que exercesse aí uns meros poderes de *policimento* com vista a repelir a pirataria, já que aquilo que importava mais seria a salvaguarda da liberdade de navegação.

E foi este estado de coisas que perdurou quase até aos nossos dias.

De facto, assumidos que foram o critério do “*tiro do canhão*”, em 1782, e a “*regra das 3 milhas*” como *praxis* e “limite das águas territoriais”, só já depois da 2ª Grande Guerra Mundial e da enorme onda de inovação e conhecimento a que se assistiu, é que a ONU começa a preocupar-se com esta problemática dos “*espaços oceânicos*”, com a sua “*delimitação territorial*” e sobretudo com o “*uso e a apropriação dos seus recursos*”.

Neste enquadramento não posso deixar de referir três documentos:

- (i) A *Declaração Truman*,²⁰ relativa à jurisdição sobre os recursos naturais do leito e do subsolo do mar;
- (ii) A *Declaração de Santiago*, a propósito dos *poderes soberanos exclusivos* sobre as águas ditas patrimoniais²¹;
- (iii) A *Proposta de Avi Pardo*,²² de 1966, sobre o “Património Comum da Humanidade”.

Em causa, note-se, estava a possibilidade, que se adivinhava cada vez mais real, de se replicar em relação ao mar, a “corrida” que acontecera relativamente a África, a partir de meados do século XIX.

Serra Brandão assumia mesmo que o que estava em jogo era mais do que isso, era o confronto entre duas teses: por um lado, o conceito tradicional da “*liberdade dos mares*” (*res nullius*); e por outro o novo conceito da “*herança da humanidade*” (*res communis*). O primeiro, a responder à iniciativa e autonomias nacionais, e a fundar-se numa base egoísta, mas motivadora; o segundo, relacionado com o bem-estar dos que precisam, e a radicar numa base altruísta, mas burocrática.

2. A ONU e a Lei do Mar – A Convenção de Montego Bay

Na sequência de toda esta agitação, a ONU ganhou consistência, através das célebres Conferências das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM), onde pôs todos a falar com todos, o que é de enaltecer, adoptando legislação sobre a matéria e um amplexo de Direitos e Deveres dos Estados que têm o mar como a tal *última fronteira*.

A Convenção de Montego Bay²³, foi adoptada num contexto em que a cada dia que passava aumentavam as informações sobre o potencial das riquezas

²⁰ O Presidente dos Estados Unidos, apareceu na oportunidade a considerar “ [...] razoável e justo o exercício de jurisdição sobre os recursos naturais do subsolo e do leito do mar da plataforma continental por parte da nação contígua”. Note-se, por curiosidade, que os EUA já haviam começado a extrair petróleo da sua PC, na Califórnia, em 1894 e dentro das próprias águas territoriais na altura limitadas às três milhas.

²¹ No fundo, o seu grande receio era ver-lhes coarctada a liberdade de navegação e de fruição de recursos de que gozavam nas áreas pelágicas.

²² O Embaixador de “Malta” entendia este património como algo insusceptível de ser apropriado por quem quer que fosse, considerando especialmente abrangido por esse chapéu o leito e o subsolo dos oceanos que se encontrem fora dos limites da jurisdição nacional dos estados costeiros.

²³ A *Convenção de Montego Bay* foi aprovada em 30.04.82 por 119 Estados e entrou em vigor em 16.11.94. Portugal participou na Conferência desde o seu início, pese embora a sua ratificação só tenha ocorrido em 03.11.97 (Decreto Presidencial nº 67-A/97, de 14. 10.

existentes nesse imenso meio marinho e isso, ausente um enquadramento legal específico, poderia desencadear sérias crises de soberania e de autoridade, como uma ou outra vez já se verificara.

Para além da fixação da largura máxima do **Mar Territorial** (MT) em 12 milhas e da admissão de uma **Zona Contígua** (ZC) de mais 12 milhas, foi definida uma **Zona Económica Exclusiva** (ZEE) adjacente ao MT que pode ir até às 200 milhas da costa, assim como estabelecido o conceito da **Plataforma Continental** (PC), passível de se estender para além da ZEE e até às 350 milhas. A **Área**, outro dos institutos assumidos na Convenção, reflectindo a concretização da tal ideia do “*Património Comum da Humanidade*”, é englobadora dos grandes fundos oceânicos, dos recursos sólidos, líquidos ou gasosos do seu leito ou subsolo e que se encontram para além da jurisdição dos Estados Costeiros.

A entrada em vigor desta Convenção²⁴, também conhecida como Lei do Mar, marca na realidade o início de uma fase radicalmente diferente do Direito do Mar, não só pelos conceitos aprovados, mas sobretudo pelo estabelecimento de um “*nova ordem*” na utilização e na apropriação dos espaços marítimos sob uma perspectiva também diferente de diálogo e cooperação internacional.

Dentro deste novo espírito a Convenção, para além de atribuir “direitos” ela mesma impõe aos Estados que reiviniquem espaços marítimos, igualmente “deveres”, como por exemplo, o dever de neles “conservar, gerir, preservar e proteger o meio marinho”. Daí não escandalizar aceitar-se que países detentores de grandes áreas marítimas apareçam a tentar dotar-se de meios capazes de as vigiar e proteger, porque isso é do seu interesse fazê-lo, como o é de terceiros que o façam.

Se isto é verdade no que respeita às ZEE e à coluna de água, onde os direitos dos Estados são de mera jurisdição, por maioria de razão, sê-lo-á no que concerne ao MT e, ou ao solo e subsolo das PC, onde os direitos dos Estados são exclusivamente soberanos, e conflitos de soberania, que eu saiba, não foram erradicados, sempre existiram e continuarão a existir.

No passado, o território, um dos elementos caracterizadores da soberania, era o alvo primordial destas questões da soberania, quase sempre em resultado de processos de extensão das próprias soberanias a outros territórios, onde abundavam os recursos que as economias dos países mais desenvolvidos reclamavam.

Importava, por isso, “apropriar”, tantas vezes por recurso à força e ao método da “*imposição*” do poder das grandes potências ou dos vencedores.

²⁴ Em anexo poder-se-á encontrar, numa perspectiva de competências cometidas aos Estados, uma breve *Exegese* dos Institutos que venho de enunciar.

Foi assim durante todo o tempo em que vigorou a designada *Ordem dos Impérios*.

A grande ilação que me fica de todo este novo enquadramento é que a “*apropriação do oceano*”, se vista em contraponto a esta passada “*apropriação do território*”, tende a ser, hoje, realmente, mais regulada pela comunidade internacional, num espírito de maior *consentimento* e diálogo do que de *imposição* e de força que, do antecedente, tinha, como vimos, ao jeito *maquiavélico*, um maior peso e prevalência. Excepções à regra não faltarão, constituindo a negociação do “Acordo”, onde as suas disposições prevaleceriam sempre sobre as disposições da convenção sobre a Área, um bom exemplo do poder dos mais fortes.

3. O Tratado de Lisboa, as Competências e a Soberania

Independentemente do mérito inquestionável da Convenção o que é certo é que este caso da Área é demonstrativo de que os interesses dos países e não poucas vezes, também, os dos grandes grupos económicos estão sempre activos e presentes em qualquer negociação internacional, tentando de uma maneira ou outra influenciar as decisões e levar por diante em concretização as suas próprias pretensões.

Os interesses, uma vez mais, a serem trazidos a terreiro e nem doutro modo poderia ser, porque aos Estados compete acautelar esses interesses e prosseguir-los com todo o rigor e afínco.

Todavia, ao que parece, e na óptica de alguns, nem sempre esse grande propósito é conseguido ou mesmo procurado.

Na realidade muito boa gente levanta a hipótese em relação, por exemplo, ao Tratado de Lisboa (TL) em vigor, que a questão do ordenamento dos espaços marítimos e da respectiva repartição de competências entre os Estados e a União Europeia (UE) nesse domínio, teria sido um tema não suficientemente debatido e acautelado pelos negociadores portugueses.

Vejamus então, explicitando um pouco melhor, a matéria que, a meu ver, parece estar em litígio.

Em causa estarão três disposições legais e a interpretação resultante do respectivo confronto:

- Nos termos do art. 2º-B nº 1d), “a UE dispõe de competência exclusiva no que concerne à *conservação dos recursos biológicos do mar*, no âmbito da política comum de pescas”.

- O art. 2º-C nº2 c) define como competência partilhada da UE com os Estados-membros a Agricultura e Pescas, com excepção da conservação dos recursos biológicos do mar.
- Por seu turno, o art. 32º nº1 estabelece que “*a União define e executa uma Política Comum de Agricultura e Pescas*”.

Face a este enquadramento a questão que se coloca é de saber qual o reduto de competência dos Estados-Membros no âmbito da política comum de agricultura e pescas, salvaguardado o domínio da “*conservação dos recursos biológicos do mar*” como domínio de competência exclusiva da EU?

Esta questão não é nova, pois, já em 2004 a mesma era alvo de acesa discussão.

O Jornal Expresso, de 06 de Dezembro desse ano, já dava nota de que o Tratado Constitucional Europeu retirava a Portugal a soberania sobre a sua ZEE, incluindo os recursos vivos do mar, adiantando mesmo que o Tratado não só colocava fora da soberania portuguesa a actividade pesqueira, como também a investigação de micro-organismos valiosos para a aplicação em processos de biotecnologia.”²⁵ E continuando, o Jornal acrescenta que a atribuição da exclusividade da gestão dos recursos biológicos do mar à EU contraria as disposições da CNUDM, a qual, por seu turno, estabelece que todos os recursos vivos e minerais até às 200 milhas são propriedade do país.

A notícia veiculava ainda que o Coordenador da extinta Comissão Estratégica dos Oceanos (CEO), Dr. Tiago Pitta e Cunha, pronunciando-se sobre a matéria, defendia que as normas da UE respeitam somente aos recursos marinhos vivos como sejam os peixes e não os minerais.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), posteriormente, em comunicado, vem reagir para esclarecer que este aspecto da “conservação dos recursos biológicos do mar” como reduto de competência exclusiva da UE, nada tem de inovador face ao que sempre vigorou no ordenamento jurídico comunitário desde 1976 e naturalmente também no ordenamento jurídico nacional, desde a adesão de Portugal, em 1986, à Comunidade Europeia e aceitação do designado acervo comunitário (*acquis communautaire*), não introduzindo, por isso, qualquer alteração à nossa soberania.

Perante um tal posicionamento oficial e consultando alguma documentação alusiva às origens e desenvolvimentos da própria política comum de pescas,

²⁵ O próprio Presidente da SEDES, Dr. João Salgueiro, ouvido e citado pelo Jornal nessa mesma edição, refere que, “*na prática, já é uma ex-ZEE*”, acrescentando que “*é incrível como o Governo português deixou passar esta medida sem qualquer contestação*”.

constatei que o dossier-pescas jogou um importantíssimo papel em 1972, aquando das negociações de adesão do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca às Comunidades Europeias, ao ponto de os Estados-Membros, à época, terem acordado em atribuir a conservação e a gestão dos seus recursos piscícolas à competência da Comunidade Europeia.

De todo o exposto, eu não posso deixar de concluir que, efectivamente e desde a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, o reduto de competências dos Estados membros, no quadro da política comum de pescas, abrange tudo o que não seja passível de integração no domínio da conservação e gestão dos recursos biológicos do mar, na acepção única de recursos piscícolas, excluindo portanto outros recursos, como sejam, por exemplo, os minerais, os petróleos, ou outros.

Este reduto de competências nacionais é todavia um reduto de **competências partilhadas** com a UE, o que significa que ambos (Estados e União) têm legitimidade para intervir. Se em tese é assim, na prática, o que acontece é que os Estados podem e devem intervir enquanto a União o não fizer, isto porque o exercício de competências pela UE nos termos previstos, por exemplo, no art. 32º supra citado, num domínio de competências partilhadas, tem por *efeito precluir a competência* dos Estados.

A partilha cessa com o exercício efectivo dessa competência por parte da União. Nessa altura, e uma vez que a UE haja legislado, os Estados Membros cessam a sua competência, não dispondo já de soberania sobre esse domínio que assim fora comunitarizado. A perda de soberania é então efectiva, mesmo num domínio que se supunha de partilha.

A lógica da comunitarização a impor-se!

Por outras palavras, mesmo nos domínios de competência partilhada, a soberania não é permanente nem absoluta mas sim efémera e relativa, o que vem contrariar em pleno a assumpção de alguns de que não existia perda de soberania, mas sim partilha de soberania. O conhecimento e a realidade prática a opor-se e a ganhar ao laxismo, à furtividade e à demagogia.

Por isso eu digo, mais do que lamentar o que não temos, mais vale exercer o que ainda temos.

4. O Uso do Mar, a Política, a Estratégia e os Meios

Fechado o parêntesis do Tratado de Lisboa e retomando o nosso tema diria que o uso do mar, em segurança e de forma sustentada, é, pois, um bem precioso de mais para ser deixado sem regra e governação.

Daí a importância da concepção das suas políticas e em especial das respectivas respostas estratégicas. E é neste contexto da política e da estratégia que não podemos deixar de enfatizar que a par de uma qualquer política nacional deverá existir sempre uma estratégia, mas também uma expressão de poder e um instrumento de força.

Tendo presente toda esta coerente e rigorosa relação, e se em causa estiver o Mar e o seu uso, em segurança, dir-se-á que a par de um *poder marítimo*, aquele que, conceptualmente, tem a ver com o “meio” e que “permite aos Estados o uso do Mar para a realização dos objectivos políticos”, deverá existir sempre estratégia geral, própria, uma estratégia marítima.

É ela que, conhecedora dos *finis* estabelecidos pela política, estabelecerá, ao seu nível, objectivos marítimos, que procurará atingir através da concertação e conduta de todo um plano consequente de acções e actividades diversificadas de concepção, de estruturação e utilização de *meios* e recursos que ela mesma deverá saber gizar.

Dito isto, acrescentaria que o poder marítimo não poderá dispensar o seu próprio elemento de força, que é normalmente integrado por duas componentes: uma “*componente militar*”, que se consubstancia nas “*Marinhas de Guerra*” e nos meios dos outros ramos das FA que actuam sobre o mar, ou nele têm influência; e uma “*componente não militar*” constituída geralmente pelas “*Guardas Costeiras*”, pelas polícias de especialidade e por outras entidades ou agências do Estado que em razão da matéria igualmente podem actuar no mar.

A *componente militar* do Poder marítimo será, então, nestas circunstâncias, o próprio *Poder Naval* que pode ser entendido como tal, ou então, como a componente naval do Poder Militar que “encontra no mar uma área de manobra de excelência e que entre outras tarefas da sua responsabilidade, o seu controlo lhe cabe assegurar”²⁶.

Segundo esta contextualização o *Poder naval* poderá ser chamado a desempenhar uma diversidade enorme de actividades e tarefas que, no caso português, se agrupam em três principais blocos de *funções*: “a defesa militar e o apoio à política externa do Estado”; “a *segurança e a autoridade do Estado no mar*”; e o apoio ao “*desenvolvimento económico, científico e cultural*”.

E perante uma Missão tão abrangente e diversificada quanto esta, como é que a Marinha portuguesa se organiza e estrutura para o seu cumprimento? Sem aprofundar muito a resposta, no campo dos conceitos e da doutrina, a Marinha adoptou como estruturantes da sua organização e estratégia naval

²⁶ Rodrigues, Alexandre Reis, “*Funções das Marinhas e caracterização do Poder Naval*”, *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 2006.

dois grandes conceitos: o da *Marinha equilibrada*²⁷ e o da “*Marinha de Duplo-uso*”²⁸. Deixando de lado o primeiro, dedico em relação ao segundo uma maior atenção.

O modelo da **Marinha de Duplo-uso**, autêntico paradigma do emprego operacional da Marinha Portuguesa, como o próprio nome sugere, assegura um melhor balanceamento entre as missões, ditas, “essencialmente militares”, e as outras “de segurança e de autoridade do Estado no mar”, de aplicação mais tipicamente jurisdicional.

Todavia, o seu *maior trunfo* reside na circunstância ímpar da sua operacionalização poder partilhar uma matriz comum de formação, doutrina, organização, liderança, treino, pessoal, infra-estruturas e serviços, o que para um País pequeno como Portugal, ao evitar a dispersão de recursos, constitui uma solução, no mínimo, avisada.

Mas há ainda um *outro trunfo* que importa também referir. Tem a ver com o facto do Chefe do Estado-Maior da Armada ser, por inerência de funções, a Autoridade Marítima Nacional, o que lhe permite em missões específicas como estas, de jurisdição, exercer o comando superior dos meios operacionais da Marinha, assim como administrar e coordenar aqueles outros que, através da Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) e dos seus órgãos e serviços competentes – Capitania dos Portos (CP) e Polícia Marítima (PM) –, desenvolvem acções no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima (SAM).

Daí dizer-se que o enquadramento legal deste novo SAM²⁹, formalmente assume que a Marinha de Guerra é, em Portugal, e em resultado da sua vocação e experiência centenária, a Instituição que exerce as funções típicas de uma Guarda Costeira³⁰.

A própria Lei Orgânica da Marinha (LOMAR)³¹, recentemente publicada, vai nesse sentido, e na linha da tradição naval portuguesa, dá corpo ao paradigma da *Marinha de Duplo-uso*, dispondo, de forma inequívoca, que à

²⁷ O conceito de “*Marinha equilibrada*” é aquele que ao valorizar mais a “imprevisibilidade da ameaça e a diversidade dos interesses” se opõe ao de uma a *Marinha especializada* que, ao contrário, aposta em “ameaças previsíveis e em interesses limitados”.

²⁸ O conceito da **Marinha de Duplo-uso** é quase como que um pré-requisito determinante estrutural do primeiro, já que é ele que assegura um melhor balanceamento entre as missões “de defesa militar e de apoio à política externa do Estado”, de aplicação essencialmente *expedicionária*, e as missões “de segurança e da autoridade do Estado no mar”, de aplicação tipicamente *jurisdicional*. É um modelo que tem por propósito uma actuação integrada e complementar dos meios da Marinha e por isso mesmo obedece ao princípio da *economia de meios* e a uma *potenciação das sinergias* de emprego e de actuação cooperativa.

²⁹ D.L. n.º 43/2002, de 02 Março.

³⁰ A Ordem da Armada n.º 16, de 1892, consagra e atribui à Marinha esta dupla Missão.

³¹ D.L.n.º 233/2009, de 15 de Setembro.

Marinha lhe compete “*exercer a autoridade marítima e garantir o cumprimento das leis nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional*” [(nº 3 a) do art. 2º)].

5. Portugal, a Maritimidade e o Discurso: político e outro

Em Portugal, depois de 1974, e durante quase trinta anos, é lícito reconhecer que os sucessivos Governos pouca ou nenhuma atenção prestaram aos assuntos do mar. É isso o que fica da leitura de alguma documentação estratégica³² entretanto publicada: uma visão claramente continental, onde o posicionamento geográfico do País é feito de uma forma totalmente desfocada quase e sempre numa perspectiva de quem estava no litoral, de costas para o mar e apenas preocupado com as relações terrestres com a Europa central e pouco mais.

O mar e a sua exploração como valiosos activos do poder nacional, que o são, quase nunca eram tidos como elementos de particular interesse e relevância. Contrariamente, a vizinha Espanha, e traz-se a Espanha à colação meramente a título ilustrativo, que usualmente era tida como um País de matriz mais Continental, aparece hoje a afirmar, e de um modo absolutamente categórico, a sua condição marítima, declarando inclusivamente como um dos seus maiores *interesses estratégicos* aqueles “[...] *que derivan de la situación geográfica y condición marítima de España*”³³.

Mas, será que a Espanha, comparativamente com Portugal, estará hoje mais preocupada com o mar e, até, com o nosso próprio espaço de interesse estratégico?

É que ambos os países estão na Europa e integram as mesmas Organizações Internacionais, Regionais e Alianças. No passado fomos, é uso dizer-se, como países com fronteiras comuns, *mais inimigos íntimos do que vizinhos cooperantes*³⁴, hoje somos grandes amigos e partilhamos interesses comuns, mas também nos assumimos enquanto Estado e Nação com interesses próprios a salvaguardar e defender. De facto, segundo *Palmerston*³⁵, os Países, e é bem verdade, “não têm aliados eternos, assim

³² “*Uma visão estratégica para vencer o séc. XXI*”, Relatório divulgado pelo Governo, em Dezembro de 1998.

³³ *Libro Blanco de la Defensa*. MDE, Madrid, 2001, (p. 69).

³⁴ Moreira, Adriano, “*Estudos da Conjuntura Internacional*”, D. Quixote, 1999, p.124. O Autor refere que, “Um dos traços relevantes da estrutura europeia é que os países com fronteira comum foram mais inimigos íntimos do que vizinhos cooperantes”.

³⁵ Vidé Ribeiro, Lajes, ob. cit., em 7 [(p.187), sob a rubrica Interesse nacional].

como não têm inimigos perpétuos. O que os Países têm de eterno e de perpétuo são Interesses e serão eles que, em quaisquer circunstâncias, serão nossa obrigação de sempre prosseguir e defender”. E o *discurso político*, esse, também não saía desfocado desta dificuldade em aceitar Portugal como um País, onde a função marítima pudesse ter algum maior papel ou relevância.

Durão Barroso³⁶, por exemplo, em 1998, assumia mesmo e de forma muito clara que o futuro de Portugal parecia estar cada vez mais ligado à União Europeia e, por isso, considerava ter-se passado de um registo tipicamente *atlanticista* para um outro mais central e *continentalizado*. Não se trata, dizia, de uma radical mudança de campo, trata-se sim de uma questão de acento tónico.

Na mesma linha de uma certa relutância ao Portugal Marítimo e Atlântico, o General Valença Pinto afirmou à época, num contexto específico, é certo, de discussão académica, que isso do factor posição e da disputa entre países marítimos e continentais são, ao jeito determinista, abstrações Geopolíticas do passado, que há que abandonar, conjuntamente com “sugestões geométricas do tipo eixo”, triângulo [estratégico] cujo conteúdo funcional não se descortina”.³⁷

Contrariando, no entanto, toda esta lógica negativista, o General Cabral Couto – essa referência viva da estratégia Portuguesa – que, sem deambulações de natureza geopolítica ou geoestratégica, simplesmente comentava³⁸ que, “*esta gente o que está é acometida pelo vírus da continentalidade*”, doença que importa pois combater, caso contrário Portugal poderá perder a sua individualidade e até a sua própria identidade. Corroborando esta ideia Borges Macedo³⁹, o emérito historiador, por exemplo, de forma elevada e clarividente, dizia mesmo que havia “uma claro desdobramento estratégico na geopolítica portuguesa”, a ponto de considerar ele que Portugal não poderia dispensar qualquer das opções, ambas deveriam, por isso, manter-se permanentemente abertas.

Uma outra voz, desta feita de António Vitorino⁴⁰, ao tempo o nosso Comissário Europeu, advogava, em 2001, que uma hipótese que fosse de “*Europa apenas, e só, Zona de Comércio livre*” seria inaceitável para

³⁶ Vidé Barroso, Durão, ob. cit., em 14 (p.21-24).

³⁷ Pinto, Maj.Gen. Valença [ao tempo NMR/SHAPE], “*A Internacionalização das Políticas de Segurança e Defesa*”, no âmbito de um colóquio sobre “*O Interesse Nacional e a Globalização*”, realizado no IDN, em Lisboa, em 29-30/10/98.

³⁸ Conferência proferida no ISNG, Lisboa. Março 2002.

³⁹ Vidé Macedo, Borges, in Duarte, A.C. Rebelo, ob. cit. em 4.

⁴⁰ Vidé Vitorino, António, “*Europa: saudade ou reencantamento*”, Negócios Estrangeiros, nº 2, Lisboa, Setembro de 2001.

Portugal, porquanto, a acontecer, significaria uma de duas coisas, ou “a marginalização face aos centros de decisão regionais e globais, ou a subordinação a interesses dominantes, fossem de um directório de grandes países fossem os de uma potência de média dimensão que afirmasse o seu peso relativo num contexto regional”.

Mais uma vez, no meu ponto de vista, as *racionalizações sociais divergentes* a despontarem e o velho duelo épico entre os nossos *Catão* e *Cipião*, tanto ao estilo alegórico de Oliveira Martins⁴¹, subliminarmente a aparecer e a tomar conta do discurso e do seu conteúdo.

Posições extremadas, num sentido ou noutro, não levam a nada em termos de edificação de um Portugal novo e moderno, apenas servem para confundir e desgastar e não é deste tipo de discurso que o País precisa.

Só uma *visão míope* evitaria que um Estado costeiro e ribeirinho como o nosso pudesse deixar de exercer influência nos “grandes espaços marítimos” que lhes estão jurisdicionalmente afectos.

Se é verdade que o País maioritariamente nunca colocou em causa a adesão à Europa, e a necessidade desta evolução, até porque não havia alternativa, igualmente verdade será que o País, no fundo, nunca abandonou o Mar e o Atlântico, considerados vectores condicionantes de sempre dos seus posicionamentos estratégicos.

Constata-se, no entanto, não sem algum pesar, que só depois da *Grande Exposição de Lisboa*, de 1998, dedicada aos Oceanos, é que Portugal, tímida e vagarosamente, começou realmente a tentar sair da letargia profunda em que tinha mergulhado o seu tradicional pendor marítimo.

Realizaram-se algumas sessões temáticas, um ou outro Conselho de Ministros dedicado ao Mar e que até tiveram lugar a bordo de navios emblemáticos da nossa Marinha de Guerra. Produziram-se alguns documentos de cariz específico, mas os mais importantes, sem dúvida, por mais densos, abrangentes e pragmáticos foram o “*Oceano: Um desígnio Nacional para o século XXI*”, Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos (CEO), de Março de 2004, as “*Orientações Estratégicas para o sector Marítimo-Portuário*”, de 2006 e a “*Estratégia Nacional para o Mar (2006-2016)*” (ENM)⁴², de Dezembro de 2006 e ainda o mais recente estudo sobre “*o Hypercluster da Economia do Mar*” que, à semelhança da empreendedora *burguesia comercial e mercantil* do nosso passado histórico, a “Associação Comercial de Lisboa” (ACL) promoveu e a SAER desenvolveu e apresentou, em 17 de Fevereiro de 2009. Mas também, os

⁴¹ Martins, Oliveira, “*Portugal nos Mares*”, Ulmeiro, 1988.

⁴² Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, publicada no D.R. 1.ª Série n.º 237 de 12.12.2006.

Programas de Governo, eles próprios, começaram a dedicar algumas linhas mais ao Mar e a inscrever nos múltiplos Ministérios que com ele se relacionam alguns programas e medidas de acção, ainda que quase e sempre descoordenadas e sem uma visão integrada e de conjunto, por falta, no meu ponto de vista, de uma verdadeira **Política Marítima Nacional** enquadradora.

O discurso político adoptou também este novo registo, o que não deixa de ser importante, se atendermos ao facto de que não há Estratégia sem Política e que a Política, se nacional e pública, não se poderá fazer em ambiente de *vazio social*, até porque, de outro modo, não se conseguirá implantar e sobreviver.

Durão Barroso⁴³, nesta nova linha de assento, considerava mesmo como imperioso, dizia, “ [...] reforçar aquela que é a maior marca distintiva do país: a nossa *vocação marítima*”.

O certo, porém, é que o tempo passou e somente nos finais de 2006 a ENM (2006-2016) veio a público. Trata-se de um documento da maior importância que, para além de ter tido em conta as medidas propostas no Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos, bem como outras estratégias internacionais e as próprias orientações da agenda internacional dos oceanos, também atendeu ao Livro Verde da futura Política Marítima Europeia, que, curiosamente, na sua génese teve por contributo de peso um documento elaborado, em conjunto, por Portugal, Espanha e França e onde o nosso “Desígnio Nacional para o século XXI”, da Comissão Estratégica dos Oceanos, foi estrela de primeira grandeza. Durão Barroso era já Presidente da Comissão Europeia e Tiago Pitta e Cunha seu adjunto para toda esta temática dos Oceanos.

Pena foi que o grande sustentáculo da nossa ENM não tivesse sido uma Política Marítima Nacional, própria, que olhasse este Mar português de uma forma abrangente e integrada; que ao definir os fins a atingir e os objectivos políticos a concretizar se constituísse, ela própria, no tal documento enquadrador-guia a montante de uma verdadeira Estratégia marítima que, então, sim, devidamente, balizada, nos seu termos de referência e acção, conceberia todo um rigoroso e coerente plano de actividades que, de forma integrada e necessariamente coordenada, se desenvolveria e executaria a jusante, nos vários níveis e domínios-alvos de interesse e especificidade.

⁴³ Palavras proferidas, na sua qualidade de Primeiro-Ministro, na cerimónia da tomada de posse da Comissão Estratégica dos Oceanos, no Oceanário de Lisboa, conforme local do Jornal Público, de 10 de Julho de 2003, com base numa notícia da “Lusa” (sublinhado do Autor).

Ou será que Portugal abdicou, em favor da União Europeia, e numa lógica quiçá de *subsidiariedade* levada ao extremo, da imperiosidade de uma política marítima, preocupando-se apenas com os “interesses comuns” e esquecendo os “interesses nacionais-marítimos” próprios, ou será que não os assume, ou mais grave ainda, sequer os equaciona (?).

Esta, outra grande questão!

De qualquer modo, e independentemente da metodologia, o problema que hoje se apresenta “*não é o da falta de propostas ou de ideias, mas apenas o da afirmação da vontade e da determinação em concretizar algumas delas [...]*”. Esta afirmação, que subscrevo inteiramente, consta de um parecer que o Conselho Económico e Social (CES) preparou e aprovou, em 22 de Julho de 2008⁴⁴.

Este documento, que é público, procede a uma avaliação de toda esta problemática do Mar na sua relação com a Política.

Assim sendo realço apenas, no âmbito desta minha comunicação, o facto de o CES “entender que para se obterem resultados efectivos e visíveis deverão ser eleitos, ao nível do poder político alguns objectivos imitados (dois, apenas, no seu entendimento) e muito concretos e, simultaneamente disponibilizados recursos e modelos organizacionais com vista à sua realização”. Na minha óptica, esta disponibilização de recursos é absolutamente imprescindível, porquanto, sem meios os fins enunciados, ainda que meritórios, nada valem, constituem, simplesmente, meros conjuntos vazios.

O primeiro objectivo identificado pelo CES⁴⁵ é importantíssimo e tem, inclusivamente, carácter transversal, e traduz-se na imperiosa “necessidade de *ocupar o espaço marítimo* com navios e com actividades muito diversificadas – económicas, ambientais, científicas, de recreação e outras, pois o reconhecimento internacional da nossa legitimidade sobre uma tão grande área marítima estará sempre relacionado com o tipo de ocupação que nela formos capazes de concretizar”.

Uma vez mais, a mim parece-me claro que aquilo que conta é o “*princípio da ocupação efectiva*” não dos territórios portugueses em África, como aconteceu no passado, mas do enorme “*espaço marítimo português*” que, sendo nosso “por direito”, é a nós que nos compete nele exercer, e “de facto”, o poder de autoridade, seja ela de soberania, seja jurisdicional.

⁴⁴ “*O Mar e as Políticas Públicas*”, Lisboa, 2008. Disponível na Internet: <<http://www.ces.pt/file/doc/408/>> (sublinhado do Autor).

⁴⁵ O outro objectivo, o segundo, preconizado pelo CES, “assenta na necessidade de serem rentabilizadas as actividades ligadas ao mar. [...] O mar tem, portanto, de equacionar-se economicamente e justificar-se também nessa base.”

Ocupemos, pois, com meios *marítimos* e *navais*, nossos, repito, nossos, o nosso mar e estaremos, por certo, a salvaguardar e a bem defender os nossos interesses. Se nele defendermos bem os nossos interesses, estaremos seguramente a defender igualmente bem os interesses dos outros Estados da União Europeia e até da comunidade internacional, numa aplicação pura da lógica da *soberania de serviço*, tal como antes a considerámos.

Como corolário, dir-se-á que os Países têm mesmo uma obrigação natural de cuidar de si próprios, vinculando-se a dispor de um *sistema de forças*, seu, com capacidade, que lhes confira um mínimo de autonomia e credibilidade. Acima de tudo, lhes permita mostrar *vontade* para se defenderem e assumirem responsabilidades no seu espaço de interesse estratégico específico, já que, se se revelarem “distraídos” ou mesmo ausentes, o mais provável é que estejam a criar condições para que outros aproveitem a oportunidade, naturalmente, em seu favor.

Considerações Finais

Em jeito de conclusão e numa tentativa de reunir as principais linhas de força que eu considero sustentar esta minha comunicação, diria que nela tentei, antes de tudo, ler a História e trazer à colação o modo deliberadamente organizado como Portugal na época dos descobrimentos concebeu, estruturou e utilizou o seu poder.

- Os Reis portugueses, tiveram realmente, naquele período, a sabedoria de aliarem, e bem, o saber e o dinamismo à inovação técnica e à liderança; de relacionarem, melhor, a política com a estratégia, a capacidade com a vontade, o poder marítimo com o poder naval, conseguindo transportar Portugal para uma posição de domínio oceânico que permitiu ao País a assumpção do estatuto de primeira potência marítima transoceânica da época moderna.
- Percorridos alguns dos conceitos caracterizadores da “Soberania,” procedi a uma breve caracterização do País e constatei que Portugal é um País pequeno, exógeno e a caminho da exiguidade e como tantos outros Estados-soberanos mais do que nunca começa, hoje, a ficar erodido na sua capacidade de actuação. Daí o apelo e a adesão incontornável aos “grandes espaços” e a consciência da perda de Soberania subjacente.
- Igualmente julgo ter ficado claro que Portugal (e o seu “desenvolvimento”, em segurança) terão necessidade do Mar,

assim como claro ficou que o exercício da Soberania e do poder do Estado no mar se impõe como uma das principais obrigações dos Estados ribeirinhos.

- O papel da ONU, nesta “*nova ordem*”, é, assim, estruturalmente, relevante, como relevante será concluir que a “*apropriação do oceano*” se faz, hoje, segundo uma lógica, mais de diálogo e de consentimento, contrariamente ao que acontecia no passado com a “*apropriação do território*”, onde a *imposição* e a força, ao jeito *maquiavélico*, assumia um maior peso e prevalência.
- Inquestionável é, também, que o uso do mar, em segurança e de forma sustentada, é um bem precioso de mais para ser deixado sem regra e governação. Esta governação não dispensa naturalmente a proactividade dos Estados e nesse sentido qualquer política nacional, não pode, pois, existir sem uma estratégia, e esta, sem uma expressão de *poder* e um instrumento de força.
- Não obstante, durante quase 30 anos os sucessivos Governos pouca ou nenhuma atenção prestaram aos assuntos do mar. Só depois da Expo-98 é que Portugal começou, timidamente, a sair da letargia profunda em que se encontrava neste domínio, a ponto de a “Estratégia Nacional para o Mar” (ENM) só ter vindo a público em finais de 2006 e não ter tido por base uma verdadeira Política Marítima Nacional, própria, o que foi e é uma pena.
- Também ficou claro que o “*princípio da ocupação efectiva*” do nosso enorme espaço marítimo é uma responsabilidade nacional, porque se nele defendermos bem os nossos interesses, estaremos seguramente a defender igualmente bem os interesses dos outros Estados-membro da União Europeia e até da comunidade internacional, numa aplicação pura de *poder funcional* e de *soberania de serviço*.

De relevar ainda que a falta de vontade e não tanto a falta de ideias tem sido o principal problema português, acrescentando eu, e para terminar, que, no meu ponto de vista, para que haja uma efectiva “vontade de mudar” não pode ela deixar de ser incorporada e assumida ao mais alto nível da hierarquia do Estado, da sua liderança e Governo. O comprometimento efectivo do Governo do Estado português em todo este processo poderá não ser condição suficiente de sucesso. Todos nós o sabemos. Mas é seguramente condição *sine qua non* a assegurar, em primeiro lugar, em qualquer processo de mudança que, como este, se deseja prosseguido com

continuidade e forte motivação, com especial pragmatismo e uma grande determinação, tendo em vista o propósito, de sempre, de se edificar e consolidar um País melhor, mais desenvolvido e em que dê gosto viver!

Bibliografia

Conferências ou Comunicações

- Barroso, Durão, “*Portugal e a Europa: a procura de novo equilíbrio*”, in, “*Os Portugueses e os Desafios do Milénio*”, obra coordenada por Fernando rosas e Maria Fernanda Rollo, Assírio e Alvim, Lisboa, 1998.
- Brandão, Eduardo H. Serra, “*A Apropriação dos Oceanos*”, Comunicação à Academia de Marinha, em 1995.
- Cajarabille, Victor Lopo, “*A marinha de Duplo-uso: o Caso Português*”, intervenção no Seminário como mesmo nome, realizado na Academia de Marinha, nos dias 13/14.03.07 e reproduzido in *Cadernos Navais* nº 22,” C.C.M. e GERE, Lisboa, 2009.
- Duarte, A. C. Rebelo, “*A Geoestratégia, o Mar e a Economia*”, Instituto D. João de Castro, Lisboa, 25.01.10.
- Estratégia Nacional Para o Mar, D.R. 1.ª Série nº237 de 12.12.2006.
- Macedo, J. Borges de, “*As opções Estratégicas de Portugal*”, Revista Nação e Defesa nº 4, do IDN, Lisboa, 1990.
- Mantas, Vasco Gil, “*Portugal e o Mar – Algumas Reflexões entre o Passado e o Futuro*”, Universidade de Coimbra.
- Moreira, Adriano, “*Soberania de Serviço*”, JANUS, Lisboa, 1997.
- Otero, Paulo, “*O Estado, a Constituição e a Democracia: a desmistificação das ideias tradicionais*”. ISNG, Lisboa, 06.11.2001.
- Palmeiro, José, “*A Geopolítica de Portugal e a União Europeia*”. Universidade do Minho.
- Pinto, Valença, “*O Interesse Nacional e a Globalização*”, IDN, Lisboa, 29-30/10/98.
- Sacchetti, António E., “*Interesses Marítimos e Segurança Nacional*”, Universidade Lusíada, Lisboa, em 15.12.2000.
“*O Mar Português e a Fronteira Marítima Europeia*”.
Comunicação apresentada na Academia das Ciências de Lisboa, 09.12.2009.

Vitorino, António, “*Europa: saudade ou reencantamento*”. Negócios Estrangeiros, nº 2, Lisboa, Setembro de 2001.

Livros e outras Obras

Antunes, Nuno Sérgio Marques, “O Novo Regime *Jus-Internacional* do Mar: A consagração *ex vi pacti de um mare nostrum*”, Anais do CMN, Abr-Jun 1998.

Brandão, Eduardo H. Serra, “*Um Novo Direito do Mar*”, ECM, Lisboa, 2000.

Cadernos Navais nº 6, “*Portugal e a sua circunstância*”. C.C.M. e GERE, Lisboa, 2003.

Cadernos Navais nº 22, “*Seminário Uma Marinha de Duplo-Uso*”. C.C.M. e GERE, Lisboa, 2009.

Cadernos Navais nº 29, “*Reflexões sobre o Mar*”, C.C.M. e GERE, Lisboa, 2009.

Campos, João Mota de, “*As Comunidades Europeias - Sorvedouro das Soberanias nacionais?*”, Revista do ISCSP, Lisboa, 1989.

Conselho Económico e Social (CES), Parecer do, “*O Mar e as Políticas Públicas*”, Lisboa, 2008.

Carvalho, Virgílio, “Os Oceanos, as Marinhas e a Soberania”, Anais do Clube Militar Naval. Lisboa, Abr-Jun, 1998.

“*A Importância do Mar para Portugal*”, Bertrand Editora. IDN, Lisboa, 1995.

Diogo, Luís da Costa, e Januário, Rui, “Direito Internacional do Mar”, Áreas Editora, Lisboa, 2000.

Faria, Duarte Lynce de, “*A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – As principais disposições da convenção*”, Anais do CMN, Jul-Set, 1995.

Guedes, Armando Marques, “*Direito do Mar*”, IDN. Lisboa, 1989.
Libro Blanco de la Defensa. MDE, Madrid, 2001.

Martins, Oliveira, “*Portugal nos Mares*”, Ulmeiro, 1988.

- Moreira, Adriano, “*Teoria das Relações Internacionais*”. Coimbra, Almedina, 1996.
- “*Teoria das Relações Internacionais-3ª edição*”, Almedina, Coimbra, 1999.
- “*Estudos da Conjuntura Internacional*”, D. Quixote, 1999.
- Neves, João M.L. Pires, “*As Forças Armadas e a Defesa Nacional. Da Política e dos fins à Estratégia e aos Meios*”. Edições Culturais da Marinha, Lisboa, 2007.
- Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos, de Março de 2004.
- Ribeiro, Henrique M. Lajes. “*Dicionário de Termos e Citações de Interesse Político e Estratégico*”. Lisboa, Gradiva, 2008.
- Rodrigues, Alexandre Reis, “*Funções das Marinhas e Caracterização do Poder Naval*”, *Jornal Defesa e Relações Internacionais* (www.jornaldedefesa.com.pt), 2006.
- Rosas, Fernando e Rollo, Maria Fernanda, obra coordenada, “*Os Portugueses e os Desafios do Milénio*”, Assírio e Alvim, Lisboa, 1998.
- SAER e ACL, “*Hypercluster da Economia do Mar*”, de Ernâni Lopes, Lisboa, Fevereiro 2009.
- Tratado de Lisboa, Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, CIG 14/07, 03.12.2007.