



2018/12/03

Portugal, o mar e o seu uso¹

João Pires Neves²

Introdução

O mundo mexe e nos últimos tempos os sinais dessas mudanças são cada vez mais nítidos. Se por um lado, comemoramos o centenário da assinatura do armistício que pôs fim à Primeira Guerra Mundial, os valores e os princípios pelos quais se lutou e se traz à memória o elevado número de vítimas que provocou, ao mesmo tempo e, por outro lado, constata-se e no que respeita à política internacional, isso, então, é por demais evidente, que as divergências de interpretação, quanto aos futuros previsíveis por parte dos mais importantes líderes mundiais, é enorme.



A competição geopolítica parece, assim, estar de volta e talvez em decorrência, seja aconselhável que todos nós, cidadãos, estejamos disponíveis para ponderar e refletir sobre o que isso representa, em termos de implicações que, porventura, nos possam estar reservadas.

Não será, porém, um exercício fácil, mais a mais, num tempo dir-se-ia *de vésperas*, de vésperas relativamente a uma nova *Era informacional* que se aproxima e que não deixará de influenciar, como sempre aconteceu no passado, um outro paradigma civilizacional, consequência de uma enorme mudança tecnológica também em curso e em resultado da circulação das pessoas, das ideias, da informação, do conhecimento e do saber.

Cabral Couto vai mesmo mais longe neste tipo de observação e refere que essa transformação civilizacional não deixará de marcar e, muito, a própria *Geopolítica*, seja ela a *da geografia* (que parece estar de volta), a *das pessoas* ou a *dos fluxos*, e com ela o mundo, os Estados e as sociedades, tornando o conjunto e o sistema, no seu todo ou em parte, *mais hostil, instável e agónico*.

Isso obriga-nos, de facto, a tentar equacionar eventuais repercussões de todo este quadro de mudança para Portugal.

Como cidadão e Oficial da Marinha de profissão, pese embora na situação de reforma, tentarei, pois, neste pequeno ensaio olhar o País e a sua Geografia, o mar, naturalmente, mas também, a política e a própria história numa lógica, como convém, de *objetividade dirigida* e, com o propósito maior de, ao compulsar o presente com o passado, melhor perspetivar alguns dos desafios que a imprevisibilidade desse futuro nos possa vir a colocar, a confirmar e/ou a infirmar.

Antes, porém, e com o objetivo de contribuir um pouco mais para a consciência reflexiva daquilo que fomos, ao longo dos tempos e, porque isso se nos afigura importante, como ponto de partida, num trabalho desta natureza, gostaria de começar por salientar, aqui, dois ou três aspetos que considero relevantes.

Uma brevíssima exegese histórica

Os Mares (e os Oceanos) sempre pesaram na conceção das políticas e das estratégias de segurança e de 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, como é o nosso caso.

Mas será que Portugal, ao longo da sua história, olhou o mar sempre da mesma maneira, de modo organizado, abrangente e integrado, como o fez naquela *Era* designada por *Gâmica* e dita de *oiro*?

A questão é pertinente.

Sem fugir a ela diria que se se entender que o mar só tem importância e, em especial, importância estratégica, se o soubermos utilizar e dele retirar valor e proveito, económico, político, militar, ou outro, poderemos, categoricamente, afirmar, e eu afirmo, que, nestes termos, Portugal não olhou o mar sempre da mesma forma. Na realidade, períodos houve da nossa história em que se deu menos atenção ao mar, outros em que o negligenciámos e outros, até, em que, deliberadamente, o abandonámos.

Não poderei elaborar muito sobre esta observação histórica, por falta de tempo, mas, ainda assim, não resisto em trazer à colação, porque igualmente relevantes, o que, no meu entendimento, serão algumas das nossas "**Constantes históricas**". Assim:

- A manifesta exogeneidade do país;
- A problemática dos sempre escassos recursos financeiros e do investimento externo estrangeiro;
- O valor intrínseco e a proatividade da nossa diplomacia;
- A Aliança Inglesa e o seu papel na defesa e apoio militar, técnico e logístico ao país e às FFAA;
- A questão do *Iberismo* e do *anti-Iberismo* (o geo-bloqueador espanhol) e a diversificação dos espaços estratégicos de influência e interesse;
- A dualidade "Continentalidade"/"Maritimidade" e a importância do "*Atlantismo*" e do mar para Portugal.

De volta ao presente, diria, quando, em 1974, os Portugueses decidiram alterar o rumo da sua História deixavam para trás um tempo de isolamento e de bloqueio político e económico. Enquanto Nação e Estado soberano, o país atravessava enormes dificuldades e já não conseguia mobilizar, nem as vontades, nem os meios necessários e suficientes à realização autónoma das suas principais finalidades primárias: a "*segurança*" e o "*desenvolvimento*".

O fim das guerras de África e os seus traumas, a descolonização, a emigração e o apelo da prosperidade europeia, lançaram um novo desafio aos portugueses. E nesse caminho prevaleceu a opção europeia e a atração pelos "**Grandes Espaços**", como de resto já havia acontecido, em 1949, com a integração na NATO, tendo em vista a "*segurança*" e, depois, em 1960, com a adesão à EFTA e, em 1972, com a assinatura de acordos comerciais com a então CEE, perspetivando o "desenvolvimento".

Para Portugal a Europa era o caminho.

E que Europa é esta, hoje, que foi, e é tida como objetivo maior do nosso interesse?

Ficará a análise do que consideramos ser o "*Desafio Europeu*" para uma outra oportunidade. Todavia, e fazendo a ponte com a temática que aqui me trouxe, gostaria de realçar que esta orientação para a Europa, ainda que estratégica e incontornável, não deve, no meu entendimento, levar Portugal a descurar esse outro eixo, igualmente estruturante de um eventual *Conceito Estratégico Nacional*, que tem na geografia e no mar, muito em particular, as suas causas e razão de ser mais profunda.

Nesse sentido, a questão que se coloca a Portugal (e ao seu "*desenvolvimento*", em segurança) é a de saber se, no presente, Portugal tem, ou não, "*necessidade*" do Mar e vê nisso interesses estratégicos?

A IMPORTÂNCIA DO MAR PARA PORTUGAL

Será já um lugar-comum lembrar a propósito *Miguel Unamuno* e a sua célebre frase “*o que faz Portugal é o mar*”. De facto, olhando à envolvente circunstancial de Portugal, às suas Geografia, Geopolítica e 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 comporta, os seus grandes ativos de sempre e a razão de ser do *legado marítimo português*.

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, tanto assim que só depois da *Grande Exposição de Lisboa*, de 1998, dedicada aos Oceanos é que Portugal, tímida e vagarosamente, começou a tentar sair da letargia profunda em que havia mergulhado o seu tradicional pendor marítimo.

Na realidade só em finais de 2006 apareceu a primeira Estratégia Nacional para o Mar (ENM) (2006-2016) que, entretanto, foi substituída por uma outra, a ENM (2013-2020) que é a que, atualmente, vigora.

Mas, vejamos então, o que o Mar-Oceano encerra e nos reserva.

O MAR, OS SEUS ATRIBUTOS E O “DESENVOLVIMENTO”

São já famosos e conhecidos os identitários *atributos do mar*: mar, enquanto *fonte de recursos*; mar, enquanto *meio de transporte*; mar, enquanto *fator de poder e domínio*; e, hoje, também, mar enquanto *objeto ambiental* e fator de *desenvolvimento sustentável* – no fundo, e em resumo, mar, enquanto contributo para o desenvolvimento em segurança da humanidade, dos países e das sociedades.

Contudo, os países não se viram para o mar se não sentirem disso **necessidade**, se não reconhecerem, nesse propósito, utilidade e **interesses** que, estrategicamente, importa acautelar e defender. E esse desígnio, em qualquer época, é indissociável daqueles mesmos atributos, e com o que eles significam e, em cada momento, representam.

É esta íntima relação que ao permanecer no tempo, nos transporta e tendencialmente nos conduz para os tais estádios de **competição**, **cooperação** e/ou **conflitualidade** (*compete where you can, cooperate when you must*),³ e em que assentam as relações internacionais.

No passado, o mar foi quase sempre considerado como fonte de recursos, principalmente alimentares, via de transporte e comércio e ainda via ideal de expansão extraterritorial e de comunicação.

Todas estas utilizações, se eram importantes naquele tempo (e foram-no seguramente para Portugal), hoje, continuam a sê-lo como o serão amanhã. São aquilo a que se convencionou designar por **utilizações tradicionais do mar**, ou seja, utilizações de todo o sempre.

No presente, no entanto, o uso do Mar está internacionalmente regulado por uma “*nova ordem*” pelo que se considera importante avaliar quais as implicações para Portugal desta “*nova ordem*” – a **Convenção de Montego Bay ou Lei do Mar**, aprovada em 1982 e por nós ratificada quase quinze anos depois, apenas, em 1997.

Da sua leitura ressalta inequivocamente que as oportunidades que se nos deparam não são, propriamente, conjuntos vazios, abstratos ou virtuais. São, antes, bem reais e concretizam-se em novos usos do mar.

Por um lado, uma Zona Económica Exclusiva (ZEE) sob jurisdição nacional, que é das maiores do mundo, a maior da UE e que corresponde a cerca de 18 vezes a área

terrestre do território continental português, cerca de 1 715 000 Km², se se considerar o todo nacional, incluindo Açores e Madeira.

Por outro, uma Plataforma Continental (PC), cujo processo de extensão foi entregue na ONU, em maio de 2009, sendo verosímil que a Comissão de Limites daquela Organização Internacional (OI) venha a pronunciar-se favoravelmente.

Ora, nestas condições, temos pela frente um enorme desafio, já que estamos perto de viver a última oportunidade que se nos oferece de ver "*Portugal crescer e expandir-se territorialmente*".

Perante este desafio saibamos nós com muito esforço, visão, dedicação e trabalho traduzir esta realidade em *efetivas descobertas em terra e no mar*, no fundo, em verdadeiras bases de sustentação do desenvolvimento do País quebrando com as práticas de outrora de magnificências sem tradução adequada na base produtiva de Portugal.

O trabalho tem prosseguido, a bom ritmo, com a universidade e a investigação científica nacional especializada a descobrir e a confirmar todos os dias, de forma consistentemente positiva, esta inicial, muito provável, e renovada expectativa.

Será, todavia, oportuno lembrar, que o controlo das matérias-primas estratégicas vai mesmo determinar, e muito, a geopolítica deste século, e sobre isso não tenhamos quaisquer dúvidas. Há, inclusivamente quem adiante que o **século XXI** será o século da água e da exploração marítima dos "recursos naturais" aí existentes, quer ao nível do fundo do mar, do leito e do subsolo, quer da designada *coluna de água*.

Há, pois, que estar atento e monitorizar todas estas questões, com conhecimento de causa e rigor, procurando ter um papel ativo e interventivo enquadrando e influenciando, desejavelmente, a discussão, acima de tudo, evitando factos consumados e uma postura de facilitismo, de descomprometimento, de furtividade ou mesmo de demagogia.

A importância do mar, aliada à importância dos litorais e ao seu adequado ordenamento, faz com que os **países ribeirinhos** e Portugal, em particular, disponham de potencialidades e de facilidades que os países interiores não possuem e que, porventura, até ambicionariam, se a geografia assim o permitisse.

Mas também, não o esqueçamos, de **especiais responsabilidades**, designadamente, quando se trata de travar o assalto 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.

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 perspetiva de "**Desenvolvimento**" seja, numa outra complementar de "**Segurança**".

E é essa outra vertente e perspetiva da "Segurança" que iremos de seguida abordar, considerando como ponto de partida o final da II Guerra Mundial (IIGM).

O MAR, O SEU USO E A "SEGURANÇA"

Depois da II GM, com a enorme onda de inovação e de conhecimento a que se assistiu a ONU começou a preocupar-se, como vimos, com a problemática dos "**espaços oceânicos**", com a sua "*delimitação territorial*" e, sobretudo, com o "uso e a apropriação dos seus recursos".

Em causa 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.

A Convenção de *Montego Bay*, de 1982, e já nossa conhecida, é mesmo disso que trata.

Daí não chocar ou surpreender que países detentores de grandes áreas marítimas se posicionem para 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, como o será de terceiros se o não fizerem, mas a este aspeto regressaremos mais adiante.

Nesse sentido, e à laia de dedução do que acaba de ser afirmado, será de salientar a nossa responsabilidade em ocupar, não só com meios navais, mas, sobretudo, com meios marítimos próprios, o nosso mar na certeza de que se o fizermos, estaremos, seguramente, a salvaguardar e a bem defender os nossos interesses, mas também, os interesses dos outros Estados-membros da União Europeia e da comunidade internacional, numa aplicação pura da lógica da *Soberania de Serviço*, tal como o Professor Adriano Moreira a entende e define⁴.

De facto, os países, hoje, não se afirmam tanto como no passado em função, apenas, da sua dimensão territorial, mas também em função do serviço que prestam à comunidade internacional. E do 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.

É por tudo isto que o uso do mar, em segurança, impõe como necessário, a existência de uma **política** que tenha exatamente isso, o mar e o seu uso como objeto e fim, e de uma **estratégia** marítima e naval que, ao salvaguardar a existência de um instrumento de força, garanta que, de facto, no mar, os interesses do Estado Soberano e do País serão realmente preservados e defendidos.

E se isto é verdade, também o será afirmar que após 1989, com o termo da guerra fria e o desaparecimento subsequente da Marinha da União Soviética, tudo se alterou, em termos de ambiente estratégico circundante.

E foi assim que se privilegiaram, então, outras despesas e diferiram-se, para mais tarde, tudo aquilo que fossem despesas de defesa e militares. Como resultado **os sistemas de força foram reduzidos** e Portugal não fugiu à regra.

Uma coisa é certa, subjacente a tudo isto e, na ausência de uma ameaça militar externa, estava uma alteração profunda do tipo de estratégia que os Estados passaram, concomitantemente, a privilegiar.

Uma estratégia muito mais alinhada com uma maior abertura das Relações Internacionais na qual a lógica da **estratégia diplomática**, em que todos ganham, toma o lugar da lógica da estratégia pura, onde um ator ganha aquilo que o adversário perde.

De facto, no passado, a estratégia dos Estados tinha muito a ver com a estratégia, essencialmente, militar. Hoje, a estratégia e os seus conceitos de ação, alargaram-se e atingem domínios e sectores de atividade bastante mais diversos. Do político, ao económico, do diplomático ao psicossocial, do espaço ao ciberespaço e, tudo isto, porque o fenómeno da coação - o grande objeto da estratégia - ele próprio evoluiu.

Nesse sentido, o recurso à estratégia indireta permitirá, inclusivamente, - e cada vez mais hoje, isso é evidente - fazer apelo ao Direito Internacional e aos valores morais e humanitários -, privilegiando mais o psicológico, as manobras, os sinais de força, em detrimento da utilização direta dos meios militares.

Isto não quer dizer, naturalmente, que a força militar não possa e não deva ser empregue, e sempre que necessário. Ela pode e deve ser empregue, mas de uma forma mais pontual, limitada e circunscrita.

Como reflexo deste e imbuído novo espírito, os americanos (a potência marítima ainda hoje) adotaram logo, em 1992 uma *estratégia marítima* nova, designada - "Power from the sea".

Desde então a mudança e /ou a adaptação da estratégia marítima americana não mais parou. Entre outras ideias, advogou-se a criação de uma Marinha de 1000 navios a designada *Global Maritime Partnerships* que mais não era do que uma via para a constituição de uma autêntica "comunidade de interesses" ligados ao mar e, em 2008, através da "**Cooperative Strategy for the 21st Century**", o novo conceito estratégico da Marinha dos Estados Unidos e do Corpo de Fuzileiros associou, no cumprimento deste mesmo propósito, e pela primeira vez, a *Coast Guard*, o que é deveras interessante e elucidativo de uma verdadeira comunidade.

Em causa o objetivo de tentar conciliar, ao nível estratégico e superior, as duas conceções sob as quais o mar pode ser visto: por um lado, enquanto, "*espaço militar de defesa e projeção de poder*", por outro, enquanto "*espaço de desenvolvimento económico*" que é preciso proteger de ameaças que procurem atingir e explorar as suas potenciais vulnerabilidades.

E em 2010 é a própria NATO que identifica como nova função das marinhas a "**Segurança marítima**". A própria União Europeia, na sua "*Estratégia de Segurança Marítima*", evidencia igualmente um interesse crescente pela segurança dos oceanos, enfatizando a *necessidade de melhorar a cooperação entre todos os departamentos civis e militares com responsabilidades no mar.*

É em linha com esta nova função que as designadas "**Operações de Segurança Marítima**" (MSO) se constituem como a resposta operacional a um tal desafio.

Trata-se de operações musculadas de **âmbito securitário**, ao jeito de "*missões outras que não de guerra*" (OOTW).

No nosso caso, algumas delas apelidamo-las de "**operações de interesse público**" e visam, nomeadamente: apoiar e proteger o tráfego marítimo; dissuadir e combater a degradação do ambiente marinho; e conter e anular ameaças como o *terrorismo transnacional*, o *narcotráfico*, a *proliferação de armamentos*, a *pirataria*, o *tráfico de pessoas*, a *imigração ilegal*, a *sobrepesca* e quaisquer outras atividades ilícitas.

A Cooperação interdepartamental é, assim, **um desiderato a cumprir** e a aplicação da Lei do mar um imperativo nacional a garantir pelos Estados, em especial, pelos Estados ribeirinhos, como é o caso de Portugal, sob pena de, se o não fizerem, outros o farão e, sem dúvida, no seu próprio interesse, como já anteriormente referido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prossecução de tais e relevantes desideratos, no que ao uso do mar em segurança respeita, independentemente de razões de natureza teórica, pressupõe a existência de **capacidades** adequadas e de **meios**, cujo foco e finalidade seja, realmente, a atuação no mar, e com vista a um seu uso efetivo.

O Mar, não pode continuar a ser visto, como acontecia no passado, de uma forma sectorial e desintegrada, circunscrita a um ou dois sectores apenas, seja o da ciência seja e/ou o militar, os quais, não obstante determinantes, é bom recordar, não excluam outros, que igualmente, privilegiam o Mar como elemento-objeto relevante das suas atividades, e estou a pensar na economia, na indústria, no ambiente, na investigação académica e científica, na cultura ou até mesmo no turismo e no recreio.

Nesse sentido, torna-se premente que a atuação integrada de todos estes setores seja, não apenas, harmoniosamente integrada, mas também, objeto de uma coordenação e de uma articulação interdepartamental eficaz e, centralizadamente, assumida e estrategicamente orientada e enquadrada.

Para concluir, diria que, neste século XXI em que o mar continua a assumir e a exercer um papel determinante na globalização e, sendo o mar, na nossa ótica, um fator incontornável da vida internacional e, desejavelmente, também, da vida nacional e do desenvolvimento sustentado da humanidade, afigura-se-nos imperioso **defender o sistema**, no seu todo, das inúmeras vulnerabilidades que o afetam suscetíveis de o comprometer ou de o fragilizar.

Esse desiderato e esse desígnio permanece uma obrigação do Estado assim haja vontade em utilizar o mar e dele tirar benefício e vantagem que aproveite a todas as gerações de portugueses atuais e vindouras.

¹ Este ensaio teve por base uma comunicação do autor efetuada, no âmbito de um mesa redonda sobre "O Poder de Portugal nas Relações Internacionais", levada a efeito no Instituto Universitário Militar (IUM), em Lisboa, em 27/11/2018.

² Vice-almirante, na Reforma.

³ Cf. Chris Parry, London. 2014. P248

⁴ Segundo o eminente Professor "Soberania de Serviço", 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-lhe, seguramente, enormes vantagens e mais-valias comparativas. Se, contrariamente, não houver serviço e muito menos serviço útil, perder-se-á a soberania e, no limite, até, o próprio Estado.