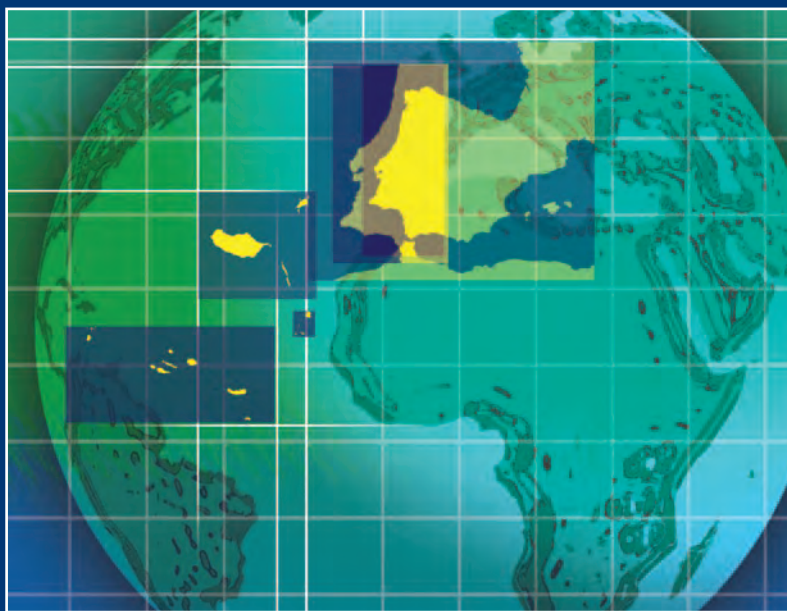


NAÇÃO *e* DEFESA



Portugal e o Mar

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Director

João Marques de Almeida

Editor Executivo

António Horta Fernandes (FCSH-UNL)

Conselho Editorial

António Silva Ribeiro, Carlos Pinto Coelho, Isabel Ferreira Nunes, José Luís Pinto Ramalho, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Rui Mora de Oliveira, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Emílio Sachetti, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Ernâni Lopes, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Mário Lemos Pires, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie (Presses de Sciences Po, Paris, França) Charles Moskos (Department of Sociology, Northwestern University, Evanston, Illinois, USA), Christopher Dandeker (Department of War Studies, King's College London, Grã-Bretanha), Christopher Hill (Department of International Relations, London School of Economics and Political Science, Grã-Bretanha) Filipe Aguiar (Dept. of International and Comparative Studies, School of International Studies, University of Miami, USA), George Modelski (University of Washington, USA), Josef Joffé (Jornal Die Zeit, Hamburg, Alemanha), Jurgen Brauer (College of Business Administration, Augusta State University, USA), Ken Booth (Department of International Politics, University of Wales, Reino Unido), Lawrence Freedman (Department of War Studies, King's College London, Grã-Bretanha), Robert Kennedy, Todd Sandler (School of International Relations, University of Southern California, USA), Zbigniew Brzezinski (Center for Strategic International Studies, Washington, USA).

Assistentes de Edição

Cristina Cardoso, Vera Lemos

Colaboração

Ver normas na contracapa

Assinaturas e preços avulso

Ver última página

Propriedade e Edição

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: publicacoes@idn.mdn.gov.pt

<http://www.idn.gov.pt>

Design e Assessoria Técnica

Rasgo, Publicidade, Lda.

Av das Descobertas, 17, 1400-091 Lisboa

Tel.: 21 302 07 73

Fax: 21 302 10 22

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A, 2620-162 Póvoa de Santo Adrião

Tel.: 21 844 43 40

Fax: 21 849 20 61

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 2 000 exemplares

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Nº 108 • Verão 2004 • 2ª Série

NAÇÃO *e* DEFESA



Portugal e o Mar

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Política Editorial

Nação e Defesa é uma Revista do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, Nação e Defesa propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on portuguese interests.

Editorial	5
<i>Assessor do Instituto da Defesa Nacional</i>	
Portugal e o Mar	
O Mar no Futuro de Portugal. Uma Abordagem Estratégica	11
<i>Ernâni Lopes</i>	
O Horizonte do Mar Português	27
<i>Nuno Gonçalo Vieira Matias</i>	
A Importância Estratégica do Mar para Portugal	41
<i>Tiago Pitta e Cunha</i>	
A Consciência Estratégica dos Oceanos	53
<i>António Silva Ribeiro</i>	
A Razão e o Método.	
Considerações sobre “O Mar, a Economia e a Segurança Nacional”	67
<i>Óscar Mota</i>	
Ameaças Difusas nos Espaços Marítimos sob Jurisdição Nacional.	
A Autoridade Marítima no Quadro Constitucional da Intervenção dos Órgãos de Estado	85
<i>Luís Diogo</i>	
Vulcanismo de Lama, Hidratos de Metano e Potenciais Ocorrências de Hidrocarbonetos na Margem Sul Portuguesa Profunda	139
<i>Luís Menezes Pinheiro, Vitor Hugo Magalhaes, José Hipólito Monteiro</i>	
Artigos Extra-temáticos	
As Religiões e a Paz	159
<i>Manuel Clemente</i>	
O Terrorismo Transnacional e a Ordem Internacional	169
<i>Armando Marques Guedes</i>	

Terrorismas a global threat: Models and defence strategies	199
<i>José Eduardo Garcia Leandro</i>	

Base Política e Jurídica da “Operação Liberdade Iraquiana” e a Necessidade de Auto-preservação do Estado Liberal	207
<i>José Manuel Pina Delgado</i>	

Documentos

Decreto do Presidente da República n.º 67-A/97 de 14 de Outubro	
Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar	239

Organização e Atribuições do Sistema da Autoridade Marítima	
Decreto-Lei n.º 43/2002 de 2 de Março	247

Istanbul Summit Communiqué, 28 de Junho de 2004	255
---	-----

The Istanbul Declaration: Our Security in a New Era, 28 de Junho de 2004	273
--	-----

Através das leituras	279
-----------------------------	-----

Eventos

O Mar, a Economia e a Segurança Nacional	281
--	-----

Terrorism as a global threat: Models and defence strategie	283
--	-----

O presente número da Nação e Defesa é dedicado ao mar. O mar está na essência da identidade nacional e no modo diferenciado de Portugal se situar no mundo. O desenvolvimento de uma consciência estratégica dos oceanos é simultâneo (se é que a não precede mesmo) com a fundação da nacionalidade. A comprová-lo está o facto de muito antes de em Portugal ter início a aventura dos descobrimentos já os seus governantes se terem apercebido da necessidade de assegurar protecção às populações da orla costeira e ao comércio marítimo. Assim fez D. Dinis ao nomear em 1317 o genovês Manuel Pessanha para o comando da frota real. Cerca de 1336, seu filho Afonso IV promoveu viagens de exploração às Canárias seguidas por tentativas de obtenção do reconhecimento papal à sua posse. D. Fernando, apesar de não ter sido feliz nas guerras com Espanha, mostrou preocupação com o desenvolvimento da marinha mercante ao fundar em 1380 a Companhia das Naus e ao instituir instrumentos de apoio aos mercadores: seguros marítimos, sistemas de fretagem, bolsas de comércio, tribunais marítimos. A derrota na batalha naval de Saltes, no Algarve, constituiu um forte golpe no poder naval nacional, obrigando ao esforço notável de em pouco tempo reunir mais de duas centenas de embarcações que tomaram parte na conquista de Ceuta. A partir daqui a História é mais bem conhecida. Até meados do século XVI teve lugar um período de expansão e afirmação, mas na segunda metade do mesmo século sobrevieram dificuldades da consolidação seguidas pela inevitável decadência que culminou com a perda da independência após Alcácer Quibir. Este desastre constituiu um desvio da expansão oceânica, e foi seguido do ponto de vista de perda de poder naval pelo desastre da Armada Invencível.

Restaurada a independência em 1640, alternaram-se breves períodos em que a acção dos governos permitiu a recuperação de algum poder naval, com outros, infelizmente muito mais frequentes, em que factores internos e externos desviaram a atenção do interesse nacional ligado ao mar, permitindo a depredação dos nossos recursos e provocando perda de prestígio internacional.

Ao longo de toda a história os períodos em que Portugal demonstrou possuir uma apurada consciência estratégica da importância do mar coincidiram com períodos de prosperidade nacional. Sempre que essa consciência estratégica passou por períodos de enfraquecimento e a política externa nacional se concentrou em ambientes continentais, sobrevieram dificuldades económicas, lutas internas, decadência social.

Quando se faz a avaliação da ameaça e se é levado a afirmar que este ou aquele meio naval não interessa ou está além das nossas possibilidades, importa reflectir se está a ser tomada em conta essa ameaça latente e endógena que é a perda da consciência estratégica e, assim do sentido do interesse nacional. Portugal, devido à sua geografia que lhe concedeu apenas dois vizinhos, a Espanha e o Mar, que se afirmou ao longo da História como país de marinheiros e tem uma diáspora de mais de quatro milhões de pessoas espalhadas pelo mundo, não pode deixar de dispor de uma marinha equilibrada e flexível capaz de ombrear à sua escala com as dos países europeus e da NATO, tendo em atenção não só responder a solicitações dos seus aliados, como às missões de puro interesse nacional, onde é prioritária a defesa dos seus recursos marinhos.

A especialização em certos recursos não é tão óbvia nas marinhas como nos outros ramos, já que, para uma força naval actuar longe das suas bases, terá de dispor de meios de superfície, subaquáticos e aéreos, bem como de protecção contra idênticos vectores do inimigo. É este o quadro em que as opções têm de ser compreendidas e avaliadas, mesmo quando à primeira vista parecem tratar-se de encargo excessivo para as possibilidades nacionais.

Os meios navais exigem investimentos avultados, têm custos operacionais elevados e levam tempo a obter. Daí que qualquer atraso no planeamento naval seja de difícil e lenta recuperação, podendo surgir assim os referidos períodos de flagrante escassez de meios, vulgarmente designados por zero naval. Após décadas de lamentável desleixo no que respeita à protecção dos seus interesses marítimos Portugal corre ainda sérios riscos de conhecer mais um destes períodos. O Plano de Equipamento Naval recentemente aprovado, e em parte já mesmo em desenvolvimento, poderá permitir a curto ou médio prazo a saída dessa incómoda situação. Mas importa que este esforço seja acompanhado pela recuperação dessa consciência estratégica que nasce da identificação do mar com a nossa existência como país soberano na cena internacional.

Desde há muito que o Instituto da Defesa Nacional, tal como outras ilustres instituições (Academia de Marinha, Sociedade de Geografia, AORN, etc.), têm consciência do alheamento do país em relação ao mar e aos seus recursos. Quer no Curso de Defesa Nacional, quer em Seminários e Conferências, procura-se sensibilizar a opinião pública e despertar a atenção dos responsáveis para a gravidade do problema.

O presente número da “Nação e Defesa” reúne para além de algumas apresentações do Seminário promovido pelo IDN em Junho de 2003 na cidade do Porto, outros artigos. O primeiro destes, da autoria do Professor Doutor Ernâni Lopes, intitulado “O Mar no futuro de Portugal, uma abordagem estratégica”, foi apresentado no Seminário promovido em Outubro de 2003 pela Academia de Marinha à qual se agradece a autorização para a sua publicação. O autor considera o mar como elemento de segurança, factor de prestígio, fonte de riqueza e vector de poder, desenvolvendo a sua análise nas vertentes geopolítica e de prospectiva, económica e social, e de visão, gestão e controlo, considerando diversos cenários. Segue-se a lição inaugural do já referido seminário do Porto intitulada “O Horizonte do Mar Português” onde o Almirante Vieira Matias refere a contribuição do mar para a economia nacional, em particular os nichos de mercado. O Dr. Tiago de Pitta e Cunha, Coordenador da Comissão Estratégica dos Oceanos, escreve sobre “A Importância Estratégica do Mar para Portugal” focando os diversos sectores do Estado para cujo desenvolvimento o mar assume particular relevo. O Comandante Silva Ribeiro na lição inaugural do ano lectivo do Instituto Superior Naval de Guerra, apresenta o seu ponto de vista sobre a “A Consciência Estratégica dos Oceanos” evidenciando a mais valia da nossa integração europeia se essa “Consciência Estratégica” diferenciadora estiver presente nas políticas e acções, compatibilizando Europa com Atlântico. O Engenheiro Construtor Naval Óscar Mota escreve sobre a indústria de construção naval e indústrias associadas, enunciando alguns dos problemas com que o país se debate nesta área. O Dr. Costa Diogo, Assessor Jurídico do Instituto Hidrográfico, e auditor do CDN 2003, descreve as “Ameaças Difusas nos Espaços Marítimos sob Jurisdição Nacional” tema que escolheu como trabalho individual do Curso. Finalmente o Professor Doutor Luís Menezes Pinheiro, da Universidade de Aveiro, fala-nos do “Vulcanismo de Lama, Hidratos de Metano e Potenciais Ocorrências de Hidrocarbonetos na Margem Sul Portuguesa Profunda”.

A secção extra-temática abre com a lição inaugural do ano lectivo 2004-2005 proferida por D. Manuel Clemente, Bispo Auxiliar de Lisboa, sobre “As Religiões e a Paz”. Seguem-se dois contributos sobre o tema sempre actual do terrorismo. O primeiro,

do General Garcia Leandro, foi a sua intervenção na sessão de abertura da Conferência sobre “O Terrorismo como Ameaça Global: Modelos e Estratégias de Defesa” que teve lugar em Julho de 2004, numa iniciativa conjunta do Centro de Investigação sobre Economia Financeira do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, do Instituto da Defesa Nacional, do Instituto de Altos Estudos Militares e da Academia Militar. O segundo, da autoria do Professor Doutor Armando Serra Marques Guedes trata do “O Terrorismo Transnacional e a Ordem Internacional”. A concluir o Dr. Pina Delgado escreve sobre a “Base Política e Jurídica da ‘Operação Liberdade Iraquiana’ e a Necessidade de Auto-Preservação do Estado Liberal”.

Cmg. José Cervaens Rodrigues
Assessor do Instituto da Defesa Nacional



Portugal e o Mar

O Mar no Futuro de Portugal. Uma Abordagem Estratégica*

Ernâni Lopes

Presidente do Conselho de Administração da Portugal Telecom

Resumo

No presente artigo o autor procura defender que os assuntos do mar, apesar da sua característica de *hypercluster*, envolvem toda a realidade portuguesa e como tal devem ser assumidos em articulação estrita com os restantes domínios estratégicos da economia nacional. Para isso é necessário uma elite dirigente que assuma os assuntos do mar em toda a sua profundidade, o que hoje não acontece, segundo o autor, porquanto essa mesma elite dirigente não está formada nem preparada para assumir uma política do mar para Portugal. Salienta-se ainda a relevância atribuída às oportunidades estratégicas na relação com o Brasil e com os Palop's que a posição atlântica de Portugal facilita.

Abstract

In this paper the author seeks to defend that the sea affairs, although its hypercluster characteristic, involve all the portuguese reality and in that way should be assumed in a strict articulation with the other strategic domains of the national economy. For this purpose, a leading elite who assumes the sea affairs in all its deepness its necessary, what its not happening today according to the author, since that elite is not formed or prepared to assume a sea policy for Portugal. The author also points out the relevance given to the strategic opportunities in the relationship with Brazil and the Palop's, that the atlantic position of Portugal facilitates.

* Conferência inaugural apresentada no Simpósio Especial "O Mar no Futuro de Portugal" na Academia de Marinha em Lisboa a 22 de Outubro de 2003.

Introdução

Falar de assuntos do Mar – ou, se preferirmos, dos oceanos – na realidade portuguesa actual implica, em minha opinião, clarificar cinco tópicos elementares:

- 1) que sentido faz?
- 2) evitar a solução fácil;
- 3) enfrentar a solução difícil;
- 4) estabelecer o conteúdo;
- 5) ultrapassar a tendência lírica espontânea.

Que sentido faz? Faz um sentido de extremos, com o espaço intermédio de “aurea mediocritas” muito rarefeito. Com efeito, poderá revelar-se como uma fantasia, sem sentido; poderá manifestar-se como rasgo de visão estratégica portadora de futuro, com um sentido pleno; seguramente, não resultará de um acúmulo de pequenos movimentos a partir de uma situação inicial (a de hoje) desfavorável.

Importa evitar a solução fácil. Desde logo, porque não seria uma solução, antes um mero devaneio; no essencial, porque essa abordagem se traduzirá por lamentar o estado de coisas e nada acontecer para a alterar. Sobre este ponto, bastará dizer que basta.

Enfrentar a solução difícil é mais correcto e é aconselhável. Aqui, como em tudo na vida, tudo pode ser sistematizado no tríptico essencial de compreender/assumir/agir.

Estabelecer o conteúdo é construir o quadro analítico sobre a temática geral do mar em que ele é encarado no que contém de realidade de conceito, de vivência e no que pressupõe de actuação política e no que induz de vida empresarial, uma e outra traduzindo a característica básica de as actividades ligadas ao mar constituírem um *hypercluster*, articulando múltiplos clusters no seu interior.

Ultrapassar a tendência lírica espontânea não se traduz pelo apoucamento de palpações poéticas, típicas da natureza humana, em maior ou menor intensidade e de melhor ou pior qualidade – significa, tão simplesmente, adoptar a perspectiva racional, estratégica e política, assente nas realidades e alimentada pela motivação de serviço a Portugal.

- Presumindo que faz sentido;
rejeitando a solução fácil;
tendo presente o conteúdo;

ultrapassando a tendência lírica,

procurarei desenvolver algumas pistas sobre possíveis vias de concretização da solução difícil.

I. Uma abordagem estratégica das questões do mar

Situar-me-ei no plano dos fins e dos meios por duas razões:

- 1) nesta circunstância, não faria grande sentido afinar a abordagem até ao nível de objectivos e instrumentos;
- 2) o estabelecimento de um quadro estratégico, completo, com enunciado da sua passagem às múltiplas dimensões operacionais requer meses, anos de trabalho.

É possível adoptar, para os assuntos do mar, a sistematização clássica dos fins da actuação humana. Teremos, então, o seguinte conjunto:

- o mar como elemento de segurança;
- o mar como factor de prestígio;
- o mar como gerador de riqueza;
- o mar como vector de poderio.

Do lado dos meios, identificarei os três fundamentos teóricos da estratégia:

Geopolítica & Prospectiva;

Economia & Sociedade;

Visão, Gestão & Controlo.

Sendo certo que, na vida, sempre e em toda a parte, a resolução da acção na realidade se passa ao nível da concatenação dos meios (porque a discussão sobre os fins é, na prática, relativamente óbvia e repetitiva) procurarei concentrar-me nos três fundamentos teóricos.

Geopolítica & Prospectiva constitui o fundamento mais profundo; é o grau mais elaborado de reflexão teórica.

Economia & Sociedade é o fundamento directamente objectivo de qualquer abordagem estratégica com algum grau de credibilidade; na prática: sem este campo explicitado, nada! - apenas fantasias hipotéticas.

Visão, Gestão & Controlo corresponde ao fundamento prático, i.e., aquele que permite a transformação do mundo pela acção consciente do Homem e das sociedades – é o misto de arte, ciência e técnica com frequência designado, simplificadamente, por “política”.

Todos, no seu conjunto, constituem a base necessária de uma abordagem estratégica aos assuntos do mar.

É nessa perspectiva que, de seguida, apresento cada um dos três, procurando evitar uma abordagem genérica (aqui descabida) e aproximar o tratamento das questões à realidade portuguesa.

II. Geopolítica & Prospectiva. O mar na perspectiva de segurança, prestígio e poder

A Geopolítica constitui a base tradicional do estudo, da reflexão e do conhecimento sobre a política e a estratégia referentes ao mar; é, compreensivelmente, o domínio onde se geraram e desenvolveram as concepções teóricas sobre a guerra, a afirmação dos Estados e o domínio das rotas marítimas, em contraposição e articulação com o conjunto complexo das relações internacionais. A Geopolítica não se vê, não se mede, não se consome – limita-se a “estar”, permanentemente, na história das sociedades.

Segurança, prestígio e poder situam-se na raiz da dimensão militar dos assuntos do mar. Daí resulta, directamente, a lógica fundamental que interliga:

- 1) a construção de potências e impérios marítimos, na sua sequência histórica de Português, Espanhol, Holandês, Inglês e Americano;
- 2) a afirmação de capacidades de protecção das linhas de navegação comercial;
- 3) a existência e as responsabilidades das marinhas de guerra.

A posição de Portugal pode, deste ponto de vista, sistematizar-se nos quatro tópicos fundamentais seguintes:

- historicamente, a vivência inicial do império como potência naval de dimensão global, na sua dupla dimensão (específica e mundial);
- posteriormente, como gestor de articulações/dependências nas alianças com a potência marítima dominante (nomeadamente, Inglaterra e EUA);
- a perda consistente de poderio naval, de significado económico e (sobretudo, após 25 de Abril de 1974) de relevância internacional;

- a percepção (compreensível, mas potencialmente indevida) de uma posição marginal na geopolítica mundial.

Perante estes quatro aspectos, compete-nos procurar responder-lhes; uma resposta estratégica, por parte de Portugal é possível, é necessária, ao longo de dois vectores elementares:

- a compreensão da existência de uma dupla realidade subjacente à geopolítica de Portugal:
 - 1) em primeiro lugar, a afirmação e a pressão de um vector poderoso de modernização, de origem e matriz europeia-continental, resultante da adesão/integração na CE/UE; e
 - 2) em segundo lugar, a exigência e a necessidade de busca e actuação em vectores de compensação, em que avulta o posicionamento activo de Portugal em relação à dimensão atlântica, nomeadamente nas ligações, devidamente moduladas, com os EUA e Inglaterra, os PALOP's e o Brasil;
- a concepção da passagem da Geografia à Geopolítica permite uma leitura estratégica da questão da perifericidade de Portugal, passando de uma evidência óbvia numa leitura estática da geografia europeia, para outra evidência em termos de leitura dinâmica da geopolítica global: de uma perspectiva sem visão, nem vida, passa-se para uma leitura de centralidade e possível afirmação dinâmica - sob condição de uma visão estratégica bem concebida e concretizada, com base nos vectores de compensação.

A Prospectiva, a arte de interpelar o futuro para tentar compreender o presente e melhor poder actuar, é irmã gémea da Geopolítica: uma e outra transformam (respectivamente, o tempo e o espaço) de estático em dinâmico, sendo, uma e outra, as contrapartidas activas, ainda respectivamente, da História e da Geografia.

Facilmente se compreende que procurar entender o papel do mar no futuro de Portugal implica atentar em algum exercício de abordagem prospectiva sobre a economia e a sociedade portuguesas.

De um modo muito simplificado, poderemos recorrer (como o tenho feito em outras ocasiões) a dois cenários base e quatro cenários secundários para Portugal.

Os dois cenários base são:

- 1) afirmação;
- 2) definhamento.

Os quatro cenários secundários são:

- A “afirmação estratégica”;
- B “desenvolvimento frustrado”;
- C “degradação consistente”;
- D “sobrevivência medíocre”.

Em termos prospectivos, o papel do mar no futuro de Portugal poderá ficar balizado pelos seguintes pontos de referência:

- a persistência da situação actual conduz a um apagamento progressivo, ficando próximo da irrelevância estratégica;
- uma evolução estrutural favorável implicará, inexoravelmente, uma competição, na afectação de recursos, face aos outros possíveis domínios dinâmicos (que referirei mais adiante);
- a afirmação estrategicamente consistente do hypercluster do mar constitui um dilema sério na economia e na sociedade portuguesas: ou a mera continuação do estado actual que significa (como referi) o apagamento; ou a ocorrência de uma reviravolta estratégica que crie uma nova configuração estratégica consistente (e que não está à vista); ou ainda (o que reconduz à 1ª hipótese) algum meio-termo anémico que se mostrará irrelevante (ou que, mais concretamente, não existe);
- do que precede, resulta a ilação dominante: face ao futuro, uma estratégia de Portugal para o mar, para a afirmação do País na constelação de actividades articuladas em função do mar, que é necessária e urgente, implica (exige) visão clara, concepção cuidada, preparação exigente, recursos avultados, acção firme. Só assim se conseguirá, com utilidade, o preenchimento do gap estratégico subjacente.

III. Economia & Sociedade. O mar na perspectiva de (criação de) riqueza

A economia é, inexoravelmente, a base material da simples existência das sociedades humanas; não é um fim em si mesma, mas é a condição necessária inultrapassável

e que, devidamente compreendida e utilizada, permite abrir e concretizar novas perspectivas para a evolução histórica dos indivíduos e dos grupos sociais. Outro não é o significado da perspectiva doutrinária humanista de “a economia ao serviço do homem”.

Tais como estão, as actividades económicas ligadas ao mar são um componente de baixo nível de significância na economia portuguesa. Com efeito:

- as empresas não existem em largos e múltiplos segmentos significativos;
- a oferta de novos empresários é escassa ou nula;
- as escolas não formam quadros e pessoal adequados;
- o transporte marítimo é prestado por armadores estrangeiros;
- a pesca diminui consistentemente de actividade;
- a construção naval vive da permanente busca de encomendas circunstanciais;
- a reparação naval procura, sobretudo, uma sobrevivência difícil;
- o financiamento (público ou privado) é escasso e, no mínimo, relutante;
- o desinteresse nos meios empresariais é crescente;
- os interesses corporativos instalados bloqueiam a inovação e implicam aumentos anómalos de custos;
- os portos são caros e pouco eficientes;
- as ligações de transportes terrestres ao *hinterland* são fracas, constituem factor pesado de ineficiência ou, muito simplesmente, são inexistentes.

A tendência espontânea deste conjunto sistémico de múltiplas circunstâncias concretas é de alguma forma de lenta espiral negativa a médio/longo prazo.

A resposta estratégica de reversão dessa tendência pode ser sistematizada em termos de sete componentes, a saber:

- 1) natureza;
- 2) articulação interna;
- 3) coerência;
- 4) inserção internacional;
- 5) consistência;

- 6) potencial;
- 7) persistência.

Convirá atentar, de seguida e de modo necessariamente sumário, no conteúdo de cada um daqueles componentes.

Teremos então:

- 1 - **natureza:** uma abordagem por pequenos passos que possam gerar uma dinâmica incremental, em confronto com a perspectiva de um salto qualitativo que vença os limiares de resistência da tendência para um nível cada vez mais baixo de equilíbrio. Considero a segunda hipótese como preferencial;
- 2 - **articulação interna:** a inevitável relação entre uma estratégia para o mar e a cenarização geral para a economia portuguesa. É óbvio que, em qualquer dos cenários, o esforço estratégico nos assuntos do mar será de constituir factor de impulsionamento da modernização e do desenvolvimento - e não mero consumidor de recursos, sem utilidade geral;
- 3 - **coerência:** a conjugação com outros domínios dotados de potencial estratégico, nomeadamente:
 - turismo;
 - ambiente;
 - cidades e desenvolvimento;
 - serviços de valor acrescentado - e, concomitantemente, a avaliação dos custos de oportunidade em termos da racionalidade da afectação de recursos materiais, financeiros, humanos e organizacionais. Considero verosímil o estabelecimento de mecanismos económicos e empresariais de reforço mútuo da actuação em diferentes domínios, articulando os diversos componentes entre si; caso contrário, tratar-se-á, apenas, de esbanjamento desconexo de recursos;
- 4 - **inserção internacional:** a evidência da necessidade (de facto, da decorrência automática) de atender às relações da economia portuguesa com o exterior, procurando criar mecanismos de criação de riqueza. Estão em jogo questões tão relevantes como o estabelecimento de alianças estratégicas entre empresas, a gestão do posicionamento estratégico das empresas portuguesas face à competição global, a articulação dos interesses empresariais portugueses no interior da UE, a explicitação dos assuntos do mar na política de cooperação ou a busca

sistematizada (pela concatenação de esforços das empresas e do Estado – pela via da política externa) de parceiros na economia global que tenham interesses convergentes com os portugueses;

- 5 – **consistência:** uma política de assuntos do mar constitui uma chave importante de sinergias estratégicas com aquela que (em minha opinião e como tenho apresentado em várias outras ocasiões) constitui a questão estratégica fundamental para a economia portuguesa no primeiro quartel do séc. XXI. Refiro-me à capacidade (ou não) de articular Portugal, a Europa (UE), A África (PALOP's) e o Brasil como espaço económico de referência para a actividade das empresas, a geração de lucros, os ganhos de bem-estar, a formação e o processo de acumulação de capital, a subida dos rendimentos, em suma, uma base organizada para um processo de DES sustentado em que (como tenho, repetidamente, sublinhado) todos ganham;
- 6 – **potencial:** a especificidade do *hypercluster* da economia do mar contém no seu interior um duplo potencial dinâmico (por um lado, o seu crescimento directo e, por outro lado, os múltiplos e intensos efeitos geradores de rendimento e emprego que induz sobre outros sectores, por via das repercussões no interior das relações inter-sectoriais);
- 7 – **persistência:** uma política para os assuntos do mar não faz qualquer sentido se se traduzir por um fogacho breve, um conjunto efémero de iniciativas mais ou menos desgarradas, buscando efeitos mediáticos ou sentimentais imediatos ou de curto prazo. Exige-se, pelo contrário, uma política duradoura e firme – i.e., persistente – como expressão de uma estratégia lúcida. Pode, com propriedade plena, dizer-se que se trata, simultaneamente, de “*serious business*” e de assunto sério.

A sociedade constitui, aqui como sempre, um factor envolvente decisivo.

Numa política de assuntos do mar, pressupondo que estão asseguradas condições no plano económico (de congregação de recursos, de concepção estratégica e de capacidade de gestão) e no plano político de vontade determinada e orientadora, haverá que atentar, no plano da sociedade, em sete dimensões elementares, agrupáveis em três categorias:

- 1) motivação;
- 2) mobilização [agrupados na categoria de factores imediatos de potencial de res-posta/aceitação];

- 3) tradição e ambiente cultural;
- 4) produção de ideias;
- 5) formação de quadros [agrupados na categoria correspondente ao núcleo duro de sustentação à concretização da política];
- 6) o papel das elites;
- 7) o papel das instituições [agrupados na categoria cobrindo os factores imateriais da dinâmica sócio-cultural subjacente].

Teremos então:

- 1 - **motivação**, i.e., a base sociológica de interesse pelos assuntos do mar, como matéria presente na vida corrente e concreta da Nação, com especial incidência na juventude;
- 2 - **mobilização**, i.e., a passagem à prática, em termos organizados, dos resultados sociologicamente relevantes da motivação, baseada no binário de forças básico que articula, por um lado, a credibilidade das instituições e das políticas e, por outro lado, o estímulo económico da remuneração do esforço;
- 3 - **tradição e ambiente cultural**, i.e., o lastro de continuidade e de efeitos cumulativos que torna subconscientemente normal e óbvio o interesse pelos assuntos do mar - é, de modo totalmente invisível, a base da afirmação das potências marítimas e das economias que aprenderam (ao longo de séculos) a explorar e aproveitar as potencialidades do *hypercluster* da economia do mar;
- 4 - **produção de ideias**, i.e., aqui, como em todas as actividades humanas, o papel decisivo da inteligência, da criatividade e da ousadia do pensamento e da reflexão teórica sistematizada como ponto de partida para a inovação e o progresso das sociedades humanas. Do ponto de vista político, a realidade subjacente é que aqueles que não têm ideias inovadoras não têm papel activo a desempenhar - ficam acantonados a ajustar-se aos efeitos do poder das ideias de outros;
- 5 - **formação de quadros**, i.e., a pura e simples exigência de lançamento (em paralelo com uma política de assuntos do mar) de um esforço sistematizado de ensino e formação profissional de quadros e pessoal qualificados - de outro modo, uma tal política não passará de uma banal ilusão;

- 6 - **o papel das elites**, i.e., a formação na sociedade portuguesa, de uma elite dirigente que, com sentido de serviço, com padrões morais de qualidade, exigência e dever e com consciência histórica da realidade portuguesa, produza e difunda os valores, as atitudes e os padrões de comportamento que ajudem a sociedade a caminhar, conscientemente, para a afirmação de Portugal – consequentemente, tendo presente e valorizando o que o mar significa na identidade nacional portuguesa;
- 7 - **o papel das instituições**, i.e., a disponibilidade de instituições dotadas de aparelho organizacional, de competências científicas e técnico-profissionais e de força anímica, capazes de constituírem centros motores, difusores e concretizadores dos múltiplos componentes sociais de uma política de assuntos do mar. Nesta matéria, a Marinha de Guerra Portuguesa constitui um desses centros racionalizadores fundamentais – em que todos nos revemos e que Portugal contou, conta, contará como componente de referência da sua identidade e da sua afirmação. Em termos estritos de cidadania, a nossa Marinha sabe que conta, ainda, na prossecução dos interesses de Portugal, com o apoio desse facto sociológico singular que a AORN – Associação dos Oficiais da Reserva Naval constitui.
No plano da análise institucional, importará, face às realidades da vida concreta da sociedade portuguesa, explicitar sem rodeios que a defesa do papel do mar no futuro de Portugal não cai, a título algum, no domínio da actuação de lobbies profissionais, académicos, empresariais ou institucionais – situa-se, muito cruamente, no âmbito do interesse nacional de Portugal no mar.

IV. Visão, Gestão & Controlo. O mar na perspectiva (da acção) política

Visão, Gestão & Controlo, o terceiro dos fundamentos teóricos da Estratégia, é aquele em que os aspectos concretos de organização da acção humana mais se aproximam, independentemente do campo em que a acção se exerce.

No campo de uma política dos assuntos do mar, a tradução do conceito de Visão pode ser desdobrada em dois termos:

- por um lado, dois elementos herdados (e, em última análise, constituintes geradores da identidade portuguesa), a saber:
 - “vocação marítima”/“motivação histórica”;

- utilização inteligente da dimensão geopolítica da posição de Portugal no seu espaço atlântico;
- por outro lado, a explicitação inequívoca da necessidade de uma política vigorosa, lúcida e de horizontes largos sobre os assuntos do mar no Portugal do futuro, porque do Portugal de sempre.

Em suma: temos um problema a resolver e há que resolvê-lo sem lamentações nem ilusões, com inteligência, vontade, recursos e determinação.

Do ponto de vista da Gestão, não será necessário inventar o que já está inventado – com efeito, trata-se de aplicar, ao sistema complexo que o *hypercluster* da economia do mar constitui, as regras de gestão que são conhecidas. Haverá, simplesmente, que ter presentes duas notas complementares:

- por um lado, que a gestão de sistemas complexos é um dos aspectos mais exigentes de toda a actividade humana – e, portanto, incompatível com improvisações ou com o culto de vaidades humanas;
- por outro lado, que o ponto de partida, hoje, em Portugal, é muito frágil – e, portanto, requer um grande esforço inicial e é incompatível com medidas avulsas, dispersas e de mero curto prazo.

Do ponto de vista do Controlo, nada há que caracterize, especificamente, as questões de uma política dos assuntos do mar – é um domínio como qualquer outro.

Na mesma linha de pensamento, também aqui se aplica a regra de simples sensatez de se estabelecer a execução da política por patamares sucessivos, com pontos pré-determinados de opção entre “go” e “no go”, que permitam opções atempadas e fundamentadas quanto à validade do prosseguimento – e, deste modo, sem envolvimento de recursos escassos em “becos sem saída” ou em percursos irremediáveis de falhanço e puro desperdício.

V. Reflexões finais

Neste capítulo de encerramento, quero, com toda a simplicidade e toda a humildade de que sou capaz, colocar-vos sete perguntas e propor-vos as que se me afiguram como as sete correspondentes respostas.

Nestes termos:

1ª pergunta: queremos, ou não?

Queremos – e pagamos o preço que essa atitude implica.

2ª pergunta: Os “assuntos do mar” podem utilmente ser tratados em si mesmos, em modelo auto-centrado?

Não, apesar da sua característica de *hypercluster* – são questões que envolvem toda a realidade portuguesa.

3ª pergunta: Está Portugal (i.e., estamos nós, Portugueses) posicionado, preparado, disposto a proceder a uma alteração qualitativa do seu modelo de desenvolvimento?

Não estamos, no presente momento; mas devemos iniciar, desde já, o caminho para atingirmos o patamar de arranque.

4ª pergunta: Como se articula a política de assuntos do mar com os restantes domínios estratégicos da economia portuguesa?

Articula-se em função de dois mecanismos cuja composição tem, necessariamente, de ser gerida ao longo do tempo e das circunstâncias:

- 1) concorrência pela afectação de recursos, nomeadamente financeiros, implicando opções cuidadas;
- 2) geração de sinergias percorrendo o conjunto da economia portuguesa. A composição entre estes dois mecanismos vem progressivamente facilitada no quadro da prevalência do *software* nas economias modernas, em evolução para formas de “sociedade do conhecimento”.

5ª pergunta: A elite dirigente (para além da classe política) assume os “assuntos do mar” para o futuro de Portugal?

Não, porque não sabe. É preciso criá-la, formá-la e mostrar-lhe a sua razão de ser – e o seu papel no futuro de Portugal, entrosado nos “assuntos do mar”.

6ª pergunta: Dispõe a economia portuguesa, à partida, de recursos suficientes para investimento nos vários domínios estratégicos?

Não há – nem pode haver – resposta apriorística; depende da conjugação, entre uma visão estratégica geral condutora e os resultados, ao longo do tempo, da geração de recursos adicionais. Uma visão estática

é, necessariamente, redutora; só uma visão dinâmica permite a consideração da capacidade de geração de novos recursos. A dinâmica económica e empresarial é qualitativamente diferenciada de uma sucessão justaposta de situações estáticas.

7ª pergunta: Com que pode Portugal contar, no enquadramento internacional?

Basicamente, com três tendências de fundo – que deverão ser geridas em termos político-diplomáticos:

- 1) certamente, linhas relevantes de cooperação e *joint-ventures*;
- 2) seguramente, dificuldades e obstruções por parte de terceiros;
- 3) sobretudo, a oportunidade estratégica de desenvolvimento das relações com os PALOP's e o Brasil. E, no essencial, haveremos de compreender que só os Portugueses terão a obrigação e o direito de tratar dos interesses de Portugal.

A terminar, não quero (como tantas vezes acontece) forçar o génio (a que chamamos poeta) da Mensagem.

Curvando-me, consciente e respeitosamente, sobre a memória permanente, de facto memória viva, de Fernando Pessoa, direi apenas: sabemos fazer. Assim se faça!

O Horizonte do Mar Português

Nuno Gonçalo Vieira Matias

Almirante

Resumo

O texto procura dar uma visão ampla da importância actual do mar para o País. Defende que o mar é para Portugal um espaço de vocação que, se devidamente aproveitado, pode contrabalançar o seu reduzido peso no contexto regional. De facto, o mar tem enorme potencial por explorar nos campos económico, da investigação científica e da segurança e defesa capaz de constituir não só fonte de bem estar, como elemento de prestígio e de afirmação do País. Depois de identificar os factores relevantes de cada uma dessas áreas, o artigo conclui que o mar é vital para Portugal e que a economia, a investigação científica e a segurança e defesa deverão formar os vértices de uma nova estratégia assente sobre o mar.

Abstract

The paper seeks to give a broad idea of the current importance of the sea to Portugal. It states that the country has a maritime vocation once fully exploited may counter-weight its small regional visibility. In fact, the sea has an unexplored huge potential in the economic, scientific research and defence and security fields, which may become a source of welfare and prestige for the country. It also identifies the relevant factors in each of those areas and concludes that the sea is vital for Portugal and that economy, scientific research and defence and security are the bedrock for a new maritime strategy.

Não irei fugir à regra de falar do mar português, sem deixar de lhe fazer uma referência histórica. Será muito breve, porque é minha intenção fixar-me, sobretudo, no horizonte actual e, quando possível, tentar perscrutar para além dele.

Da história, retiro apenas o exemplo que designaria, influenciado pela importância do Porto, por “cacho” das actividades marítimas que estiveram na base da nossa grandeza, sobretudo no século XVI. Refiro-me ao culminar da história marítima portuguesa com o senhorio de vastas áreas de mar e de terra, em três oceanos, simultaneamente. Tal domínio foi exercido e sustentado por um cacho de actividades simbióticas que abrangiam o transporte marítimo, a armada ou marinha militar, a construção naval, o abastecimento naval, os comerciantes, os financeiros e os cientistas/matemáticos. Formou-se, assim, o que deverá ter sido o primeiro cacho de actividades marítimas integradas do mundo.

No século XVII, a Holanda assume a posição de potência marítima dominante e o seu “cluster” de actividades substituiu o nosso cacho. Outras potência se seguiram, depois, naturalmente. Contudo, quando avaliamos, hoje, o que cada uma delas detém de modernas capacidades evoluídas das passadas e as comparamos com as nossas, o mínimo que se sente é um choque angustiante.

As últimas três décadas têm sido marcadas por um afastamento de Portugal do mar a um ritmo vertiginoso. Se dúvidas houvesse, bastava olhar para a quase nula marinha de comércio, para a fortemente reduzida frota de pesca, para a quantidade de “museus ainda flutuantes” que integram a dita marinha de guerra, para os encerrados estaleiros de reparação e de construção naval, para a quase inexistente formação de pessoal marítimo, etc.

As causas para esta tão brusca viragem, que temos de considerar como anti-natural para a nação portuguesa, podem ser encimadas pela independência dos territórios ultramarinos e pela inevitável adesão à União Europeia, mas radicam também na ausência de uma estratégia nacional que tenha em consideração os factores de potencial estratégico do país, onde avultam a geografia e a tradição marítima.

Nunca antes, na nossa longa história marítima, se tinha verificado tal inflexão na forma de olhar o mar e de perceber o seu interesse vital para o país. Precisamos, por isso, agora, de estruturar o pensamento nacional relativamente ao mar, de definir com ousadia uma política marítima e de desenhar uma estratégia para atingir os objectivos identificados, lançando mão dos resquícios das aptidões marinheiras que, certamente, ainda chegaram até aos nossos dias.

A recente aprovação em Conselho de Ministros de uma resolução que criou a “Comissão Estratégica dos Oceanos” pode constituir um luminoso sinal de inversão da curva

descendente por onde rolamos há décadas. De facto, a C.E.O. tem por objectivo apresentar os elementos de definição de uma estratégia nacional para o oceano numa perspectiva de futuro. É com esperança que sigo esta tentativa de voltar a olhar para o mar com visão de ver.

É que a geografia continua a ser decisiva para o futuro de Portugal. Positivamente, se for bem aproveitada. De facto, situando-se o país numa estreita faixa continental, no extremo oeste da Europa, e prolongando-se profundamente no Atlântico por dois arquipélagos, terá de explorar as vantagens que lhe advêm desse centralismo atlântico para contrariar os inconvenientes que resultam da periferia distante do nosso “promontório” em relação ao centro europeu. De facto, poderá ser por esse lado positivo que Portugal pode assumir a relevância internacional, que os limitados factores do poder nacional, estranhos à geografia atlântica, são incapazes de lhe conferir. Por outro lado, também poderá ser com forte contributo da nossa vocação marítima, uma vez acordada, que seremos capazes de manter a nossa identidade, em tempo de esbatimento das fronteiras tradicionais e de aceleração do processo de globalização, para o qual, de resto, fortemente contribuímos, desde há meio milénio. É esse espaço de vocação que poderá contrabalançar o nosso reduzido peso económico e político, se o soubermos potenciar e moldar à feição dos tempos.

Tecerei sobre ele algumas considerações nas vertentes económica, de segurança e de investigação. Começarei pela importância económica do mar.

Para a esmagadora maioria dos países, o mar suporta, como actividade económica de maior valor, o transporte, já que, nos nossos dias, cerca de 90% do comércio internacional é feito por mar. As indústrias extractivas, quer de biomassa animal ou vegetal, quer de matérias primas minerais, virão a seguir em importância. Esta hierarquia tem, obviamente, um ordenamento diferente em países grandes produtores de petróleo extraído do mar.

É também de grande peso económico o conjunto das actividades de lazer propiciado pelo mar, que vai do volumoso turismo da linha de costa aos desportos náuticos, sobretudo em áreas bafejadas por clima ameno.

Relacionada com estas diversas actividades económicas, surge outra, também significativa, que é a da construção e da reparação naval.

Não é, normalmente, incluída neste elenco a agricultura, por ter lugar em terra. Contudo, convém notar que a mais rentável se desenvolve não longe da costa, beneficiando do clima de temperaturas estabilizadas pela enorme massa térmica existente no mar. Esta importância é acrescida se pensarmos que, no mundo, como no nosso país, 70% da população vive a menos de 100 Km do mar.

Prospectivamente, é sem dificuldade que se considera o mar uma fonte de matérias primas minerais, nomeadamente de minérios de manganês, zinco, cobre, cobalto, etc., assim como a origem de organismos vegetais e animais para o fabrico de medicamentos. Igualmente, a energia dinâmica e térmica das massas de água marítimas poderá ser explorada de forma inesgotável.

Há, pois, um conjunto de sectores de actividades económicas que, pelo seu relevo, elaborarei um pouco mais.

Começo pelo transporte marítimo, para salientar que sem ele a tão falada globalização seria quase impossível. De facto, foi o continuado aumento da qualidade dos transportes marítimos, associado à redução dos seus custos, que transformou o mundo no mercado global dos nossos dias para quase todos os produtos e produtores.

Sabemos que as razões principais para o desenvolvimento do comércio internacional se situam nas disparidades do custo da mão de obra, associado à produtividade, e na desigual distribuição de matérias primas e de recursos naturais pelos continentes.

Foi assim que, desde os tempos de Vasco da Gama, o comércio marítimo trans-oceânico se desenvolveu sem cessar, aceleradamente, mas sem nunca ter tido um crescimento semelhante ao ocorrido nas últimas décadas. Por exemplo, entre 1977 e 1997, a economia mundial cresceu, em média, 2,7% ao ano, enquanto que, na primeira década desse intervalo, o aumento do comércio mundial foi de 3,8% e, na segunda, se cifrou em 6,8%, ou seja, mais do que o dobro do crescimento da economia.

Também nesse mesmo período de vinte anos, a frota mundial de navios mercantes cresceu de 370 para 410 milhões de toneladas, correspondente ao aumento do número de navios de 67 para 87 mil. Lamentavelmente, contudo, desde 1977 a frota mercante de registo convencional português diminuiu de 116 para 22 navios com o correspondente decréscimo de 1,1 milhões de toneladas de arqueação bruta para apenas 151 mil. Felizmente que houve outros para transportar o nosso comércio marítimo, que subiu, abruptamente, de 23 para 56 milhões de toneladas, entre 1980 e 2001.

A nível mundial, o desenvolvimento quantitativo foi acompanhado de importante progresso qualitativo com a generalização dos navios especializados e com a evolução dos processos de acondicionamento da carga em contentores padronizados.

As vantagens foram enormes e conduziram a que os custos do transporte marítimo, manuseamento e embalagem, que antes da contentorização representavam, em média,

10% do preço do produto, baixassem para 1 % a 2%, nos nossos dias, com a possibilidade de ainda irem mais longe nas diminuições. Para isso, o caminho continua a passar pela construção de navios cada vez maiores e mais rápidos, apesar de atingirem já dimensões gigantescas. É o caso dos navios da série do Carsten Maersk, da Dinamarca, que medem 347 metros de comprimento (mais 47 do que a altura da Torre Eiffel), transportam 7 300 contentores de vinte pés a uma velocidade de 25 nós.

Não é por isso difícil antecipar dificuldades para a operação desses grandes navios, por exiguidade das aproximações e por insuficiências dos próprios portos em infra-estruturas terrestres e em planos de água na Europa, sobretudo do norte. Também o congestionamento do tráfego marítimo, que já se verifica nessas zonas, constitui uma limitação.

A situação geográfica de Portugal Continental, relativamente às principais rotas marítimas e a característica profundidade das suas águas, associada ao irrestrito espaço que lhes dá acesso, permitiriam e aconselhariam a construção, por exemplo em Sines, do grande porto de entrada da Europa, verdadeiro epicentro de uma rede centrípeta e centrífuga de transportes multi-modais integrados.

Recursos vivos

A atenção do homem pode ter sido despertada para o mar através da pesca. Esta é, ainda hoje, uma importante fonte de alimentos que representa cerca de 20% das proteínas animais consumidas pela população mundial.

O esforço de pesca foi aumentando com a sofisticação das técnicas de captura, de tal maneira que três quartos das principais zonas de pesca do mundo se encontram hoje em crise por sobreexploração, segundo estudos da F.A.O.

A União Europeia, após vinte anos do estabelecimento da Política Comum de Pescas (PCP), não alcançou um nível de exploração sustentável dos recursos haliêuticos. Na verdade, grande número de unidades populacionais está abaixo dos limites considerados seguros, com especial ênfase para as espécies de fundo. Se a tendência se mantiver, a ruptura de um importante número de populações será uma realidade, tanto mais provável quanto é certo que as capacidades de captura da frota comunitária excedem a que seria necessária para equilibrar, sustentadamente, os “stocks”.

A aparente falha da PCP poderá dever-se a uma posição dos recursos já muito depauperada no início da sua implementação, a uma fixação anual dos limites de capturas

acima do conselho científico e, talvez principalmente, a uma visão da UE teimosamente pouco inteligente dos assuntos do mar. Veja-se o exemplo desonesto, de raiz absolutista, e revoltante, que não lembrava nem a Belzebu, mas que ocorreu à UE de permitir o acesso irrestrito à nossa ZEE das frotas comunitárias, leia-se a demolidora frota espanhola. A ser concretizada, é uma medida totalmente contrária aos objectivos da PCP de redução das capturas. Espero, no entanto, que não passe de um balão de ensaio.

Por isso, volto à essência da PCP para manifestar compreensão quanto à dificuldade e à dureza das medidas a tomar para proteger os “stocks”, com fortes implicações económicas, sociais e políticas, no imediato, mas há que as sopesar com as consequências a que a manutenção do actual estado de coisas pode conduzir – à extinção das espécies piscícolas comestíveis.

Por isso, qualquer política de pescas credível tem de passar, sinteticamente, por três linhas de acção:

- reduzir criteriosamente, no imediato, as capturas;
- garantir condições para o desenvolvimento natural das unidades populacionais mais afectadas;
- incentivar a produção, em aquicultura, das espécies mais escassas no mercado, com respeito pela qualidade dos produtos e do ambiente.

Em Portugal, a situação é particularmente difícil. A redução das oportunidades de pesca, em mares exteriores, diminuiu as capturas da nossa frota e colocou ainda mais pressão sobre os já depauperados recursos das águas nacionais. Na década de 90, houve uma quebra de 30% no total das quantidades pescadas, correspondendo 60% a reduções em mares exteriores. Acresce que esta ladeira descendente deu continuidade à tendência que já se vinha a verificar há vários anos.

Tomando como referência a mesma década, a frota de pesca portuguesa reduziu 30% o número de embarcações e emagreceu 40% a sua tonelagem de arqueação bruta. O efectivo de pescadores baixou de mais de um terço.

Para o nosso país, a crise generalizada da pesca ou, melhor dizendo, a crise devida à falta de peixe tem ainda uma particularidade difícil, que se prende com o consumo de pescado por habitante, que é, em Portugal, o triplo do que se verifica na U.E (62 Kg contra 22 Kg de média anual).

Construção e reparação navais

Apesar do já referido grande aumento da frota mercante mundial, a construção e a reparação navais têm diminuído na área da U.E. A procura pelos armadores de menores custos de produção e de manutenção dos navios levou para zonas de mão de obra mais barata a origem de grande parte dos fornecimentos, sobretudo quando não estão em causa produtos de tecnologia muito avançada. Assiste-se, assim,  construção de grandes navios em estaleiros de países asiáticos, dos estados bálticos, do Egipto, etc. destinados a países da EU, sem prejuízo de algumas excepções, como, por exemplo, os fabricados em Odense, na Dinamarca, para armadores desse país.

Nalguns países, como a Alemanha, a Holanda e a nossa vizinha Espanha, foi feita a associação de diversos construtores, visando obter dimensão competitiva, diversidade de oferta e, até, eventualmente, um estatuto capaz de aceder a subsídios, de forma mais ou menos hábil.

As mais-valias que estas indústrias trazem às economias são significativas, pelas elevadas incorporações nacionais que originam e pelo estímulo que colocam a um vasto leque de fornecedores de produtos e serviços, por vezes de elevados montantes financeiros. Também por isso, a concorrência é muito forte, mas quem “perder o navio” dificilmente o voltr a apanhar. E nós estamos em risco de ficar no cais a ver os navios dos outros.

Turismo marítimo

A substituição do navio pelo avião como meio principal de transporte de passageiros a grande distância, operada há três ou quatro décadas, retirou à maioria das pessoas a possibilidade de um contacto com o mar largo, de forma corrente. Esse passou a constituir um privilégio raro, apenas acessível a uma minoria de capacidade financeira elevada. Hoje, com o aumento do poder aquisitivo em vastos extractos da população mundial, começa a ser já considerável o número dos que utilizam navios e embarcações para viagens turísticas por mar.

Verifica-se, assim, um grande desenvolvimento da oferta e da procura de navios luxuosos para cruzeiros mais ou menos longos, ou até para residência móvel permanente, de embarcações comerciais para passeios colectivos curtos e de embarcações de recreio. Coerentemente, os portos das zonas de maior interesse ou de maior poder de iniciativa

têm-se adaptado para oferecerem as facilidades marítimas inerentes à operação desses meios diversificados e para servirem uma clientela exigente. Simultaneamente, os agentes económicos, em terra, ligados ao turismo, têm multiplicado a oferta de serviços de interesse para os “turistas marinhos”, numa articulação capaz de propiciar estadas em terra agradáveis e complementares da vida a bordo.

Portugal não tem passado despercebido como ponto de passagem do turismo marítimo, com especial ênfase, desde longa data, para a Madeira, no que respeita aos grandes navios de cruzeiro. Mais recentemente, os Açores estão a ser objecto de interessante procura e, no Continente, houve um crescendo, até 2000, com um total de mais de 200.000 passageiros de navios de cruzeiro, nesse ano, distribuídos por Lisboa, Leixões e Portimão.

Também o número de embarcações de recreio, que passam pelos nossos portos, tem subido, animando as marinas e pontos de apoio, a revelarem-se já insuficientes, tanto no Continente como nas Ilhas.

Ainda noutra perspectiva, o mar é fonte de riqueza turística. Isto é, o mar exerce forte atracção turística também quando visto de terra, sobretudo em locais onde a natureza foi mais pródiga em elementos de agrado. É um fenómeno bem conhecido em Portugal. Contudo, por constituir uma actividade de índole predominantemente terrestre, apenas se lhe faz esta referência.

A investigação científica do mar

O mar e, no nosso caso, o Oceano Atlântico, apesar de navegado pelos Portugueses e por outros povos há muitos séculos, continua a ser, em boa parte, um desconhecido. É talvez chocante dizer que se conhece melhor a Lua do que o fundo do mar, apesar de este representar 70% do nosso planeta. É que, apenas existem imagens acústicas ou ópticas de 5 a 7% do fundo dos oceanos, enquanto que toda a superfície da Lua é conhecida.

Mas será que a investigação do mar deve ser feita para dar apenas satisfação à nossa curiosidade? A resposta é não. Na verdade, representando o mar a maior parte da superfície da terra, pensando que em poucas décadas a população mundial duplicará, vivendo 2/3 dela próximo do mar e, considerando ainda que os recursos da superfície seca do planeta já estão sobre-utilizados, enquanto que os existentes na área molhada, não animais, têm sido poupados, não parece haver dúvidas quanto a essa necessidade.

É, por isso, que muitos países marítimos com alguma evolução tecnológica estão a dedicar grande atenção à nova descoberta dos mares.

De facto, a necessidade do conhecimento abrangente do mar resulta:

- da indispensabilidade do seu uso como via de comunicação;
- das suas potencialidades como fonte de recursos minerais e de produtos energéticos;
- das capacidades de produção de alimentos vegetais e animais;
- da importância de conhecer a sua interacção com a atmosfera e com a linha de costa por razões climáticas e de dinâmica costeira;
- de ser vital preservar o ecossistema marítimo;

e, por fim,

- de ser necessário garantir a segurança e preservar a liberdade dos utilizadores do mar.

É um processo de que Portugal se tem excepcionado em larga medida, apesar de, na área do nosso espaço jurisdicional, haver, em permanência, ao longo do ano, com pequena excepção na semana do Natal, uma mão cheia de navios de investigação científica de origens tão diversas como a França, a Alemanha, os EUA, a Espanha, a Holanda, etc..

A segurança e a defesa no mar

Um dos factores chave do desenvolvimento do comércio marítimo, tem sido a liberdade do uso inofensivo do mar. Ao longo dos séculos, a comunidade internacional tem procurado, fora dos quadros de beligerância, que seja mantida a liberdade das rotas de navegação e têm-no conseguido com diversos graus de sucesso. Contudo, a segurança dos próprios estados exige, mesmo em tempo de paz, mais do que isso. Necessita que o mar não seja usado para finalidades ilegais ou de risco como, por exemplo, o terrorismo, a imigração clandestina, o tráfico de armas ou de droga, o contrabando, etc.

Além disso, os interesses dos estados ribeirinhos não podem ser postos em causa por ameaças aos seus interesses vitais configuradas no mar, como não podem ter os seus territórios atacados a partir dele.

É por isso que procuram, em tempo de paz, dissuadir o aparecimento de riscos e ameaças controlando-os, no dia a dia, enquanto são incipientes e preparando longamente, meios capazes de empregarem a força no mar.

Também neste sector, o nosso país tem necessidade, quer de garantir a vigilância e o controlo dos seus espaços marítimos, quer de dispor de um mínimo de força que, no mar, se oponha, pela dissuasão, enquanto possível, a qualquer risco ou ameaça.

O primeiro conjunto de tarefas configura, em tempo de paz, o exercício da autoridade do estado. Só que, como testemunhámos, horrorizados, em 11 de Setembro de 2001, mesmo fora dos quadros de conflito declarado, existem perigos violentos que é necessário prevenir e contrariar.

Para isso, o Estado necessita de uma Autoridade Marítima forte que coordene os esforços das várias forças policiais e das diversas autoridades civis com competências na área do domínio público marítimo e nas águas adjacentes e que, se necessário, recorra aos meios militares, navais e aéreos, para intervir nesses espaços.

Os riscos e ameaças susceptíveis de conduzir a situações de conflitualidade mais tradicional exigem capacidades que permitam que o País, com os seus aliados, esteja preparado para passar da dissuasão a outro estágio de coacção, se assim for necessário, mantendo, contudo, um conjunto de meios que viabilizem o desempenho de algumas missões de forma autónoma, de acordo com um potencial ajustado à sua dimensão.

Defende-se, por isso, que, no quadro do relacionamento de Portugal com o mar, o País deva dispor de uma marinha com duas componentes principais:

Uma, com navios simples, de baixo custo de investimento e de operação e manutenção, destinados às principais tarefas de segurança, tais como a busca e o salvamento, a colaboração no combate ao narcotráfico, terrorismo, imigração clandestina, pirataria, vigilância contra delapidadores dos recursos do mar, ou contra poluidores, etc. Isto é, uma componente que terá de velar pelo exercício de autoridade do estado no mar. Deverão ser navios projectados e construídos no nosso país, equipados e aprestados por tudo aquilo que as nossas indústrias e serviços sejam capazes de produzir.

A outra componente, essencialmente militar, deve ser capaz de desencorajar qualquer acto de humilhação do Estado Português no mar, ou atentatório dos seus interesses vitais. Deve, também, permitir a participação nas alianças em que o estado se comprometeu, com eficácia e dignidade. Esta componente deve ser constituída por núcleos de submarinos, de fragatas com o adequado reabastecedor, por um

navio de projecção de força e por fuzileiros. Qualquer das componentes deve ser apoiada por um núcleo de navios e de mergulhadores para contramedidas de minas.

Depois desta passagem pelos sectores de actividade relacionados como mar, penso poder ter esboçado o pano de fundo para os painéis que fazem parte desta feliz iniciativa do IDN. Gostaria, contudo, antes de terminar, de vos deixar um cacho que espero dê, com o tempo, tão bons resultados como os que estão a amadurecer no vale do Douro. Trata-se, naturalmente, da ideia de cacho (“cluster”) das actividades marítimas a que já aludi e que tem precedentes de sucesso actual, pelo menos na Holanda. Começa pela definição de uma política e de uma estratégia para o mar, objectivas, ambiciosas, com visão de longo prazo, tecnicamente bem sustentadas e a executar com determinação duradoura. Passará pela existência de um organismo que congregue as organizações de comércio, indústria e serviços ligadas ao mar, com a finalidade de desenvolver de forma simbiótica o “cluster” das suas actividades a um ritmo superior às taxas médias de desenvolvimento económico do país.

Identifiquei, sem preocupação de esgotar o tema, um conjunto de sectores que enumero abreviadamente, mas sublinhando que cada um deles constitui também parte de outros cachos a montante. Refiro, assim, como sectores principais os seguintes:

Transporte Marítimo, Portos, Obras Marítimas, Turismo Marítimo, Pescas, Recursos do “Off-Shore”, Investigação do Mar, Marinha de Guerra e Construção e Reparação Naval. Este último, por exemplo, é parte de outros “clusters”, como o da metalo-mecânica, o das indústrias de electricidade e electrónica, o das indústrias químicas, o dos serviços de tecnologias de informação, etc.

Concluo sublinhando que Portugal tem uma dupla necessidade vital do mar. É que, se por um lado a manutenção da sua própria identidade depende do aproveitamento dos traços de carácter de raiz marítima, também a importância económica do mar é essencial à sua sobrevivência.

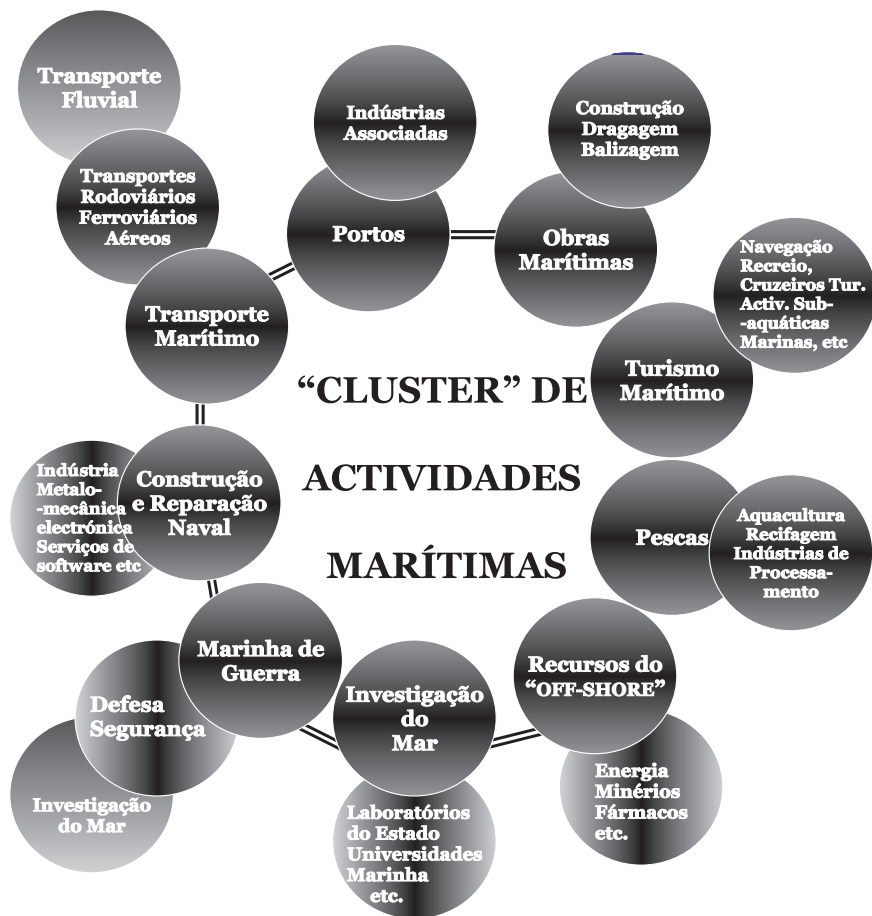
Na verdade, perante o quadro de “associativismo internacional” a que estamos a assistir, com o apagamento das fronteiras tradicionais, Portugal tem necessidade de encontrar espaços de afirmação que lhe continuem a dar unidade e relevância. As ligações europeias são sem dúvida importantes política e economicamente, mas constituem, simultaneamente, um elemento redutor da tradicional soberania, erosivo da cultura portuguesa

e diluidor da identidade nacional. Têm, por isso, de ser complementadas, ou contrabalançadas, por uma mais forte relação com o mar e, através dele, pela ligação às duas margens do Atlântico. A posição marítima que a geografia nos deu deve ser explorada para ampliar limitados factores do poder nacional e para conseguir elos de ligação, que reforcem a importância do País e que criem dependências das nossas capacidades, no exterior.

Simultaneamente, o mar tem ainda, para a nossa economia, um potencial enorme por explorar e constitui, sem dúvida, o recurso natural mais valioso de que o país dispõe.

Para dar desenvolvimento a estas duas vertentes, temos de deixar de teorizar, esterilmente, sobre o tema e desenvolver, sem demora, uma política para o mar, clara, objectiva e integradora das inúmeras faces que lhe são próprias. A Comissão Estratégica dos Oceanos é, sem dúvida, um bom ponto de partida a ser continuado por uma organização executiva capaz.

A economia, a investigação científica e a segurança e defesa deverão constituir vértices de uma estratégia, assente sobre o mar, que vise transformar a distante e sombria posição marginal, em que nos situamos, numa, economicamente importante fachada atlântica, bem visível na Europa e do outro lado do mar que os Portugueses ensinaram ao mundo.



A Importância Estratégica do Mar para Portugal

Tiago de Pitta e Cunha

Coordenador da Comissão Estratégica dos Oceanos

Resumo

O autor analisa a importância do mar para Portugal, à luz do seu posicionamento geoestratégico. Como país de tradição marítima, Portugal pode projectar a sua marca distintiva no panorama internacional servindo de ponte entre três continentes – Europa, África e América. O mar português é não só um activo crítico com vastas potencialidades económicas como também espaço de cultura, turismo e lazer.

Referindo-se ao Relatório elaborado pela Comissão Estratégica dos Oceanos, destaca as três áreas em que o posicionamento estratégico referido tem maior impacto: **Defesa, Economia, e Relações Internacionais, Diplomacia e Cooperação**. Na área da Defesa salienta o valor estratégico que o território nacional, continental e insular, tem para a União Europeia e para a NATO. No que respeita à Economia recomenda uma exploração criteriosa dos recursos marinhos e, por outro lado, que os portos nacionais, em particular Sines, devem ser um terminal das ligações transoceânicas, para penetração não só na Península Ibérica, como ligação ao Norte da Europa, e à costa ocidental africana. Nas Relações Internacionais, Diplomacia e Cooperação, Portugal como membro empenhado da União Europeia deve utilizar a experiência adquirida ao longo da sua história ao cruzar-se com outras culturas. A participação nas Nações Unidas na negociação da agenda internacional dos oceanos e do direito do mar, confere-lhe abertura a “alianças estratégicas e táticas” com outros países de vocação marítima, e o estabelecimento de parcerias público-privadas multilaterais ou bilaterais.

Abstract

The author analyses the importance of the sea to Portugal considering its strategic location. As a country with a deep maritime tradition Portugal can put a distinct mark in the international scene as a bridge between Europe, Africa and America. The sea is also a critical asset offering wide economical possibilities as well as a space of culture, touring and leisure.

*Referring to the recently presented report of the Ocean Strategic Commission, three areas where the Portuguese geography has a greater impact are mentioned: **Defence**, - the strategic value of the Portuguese territory to NATO and to the European Union is emphasized; **Economics**, a careful exploitation of sea resources and the use of Portuguese harbours as terminals of transoceanic connections not only with the Iberian Peninsula, but also with northern Europe and the West Coast of Africa is recommended; **International Relations, Diplomacy and Cooperation**, - Portugal can build bridges between European Union countries and other cultures. A deep commitment in the negotiations of the Oceans International Agenda in the frame of the United Nations qualifies Portugal to develop “strategic and tactical alliances” with other maritime oriented countries, and establish private or public, bilateral or multilateral partnerships.*

Portugal confronta-se hoje com uma conjuntura internacional marcada por dois factores principais: a globalização e o aprofundamento da integração europeia, inevitável com o alargamento da União aos países do Leste da Europa.

A globalização, um fenómeno evolutivo, vem exigindo uma abertura cada vez maior da nossa economia, e significa mais concorrência externa e mais homogeneidade cultural dos países e regiões do mundo. O aprofundamento da União Europeia e o seu crescimento para as áreas interiores do continente europeu acaba por traduzir-se numa versão à escala regional (europeia) e muito mais acelerada da globalização, pelo menos, na medida em que também significa mais concorrência externa e que, até certo ponto, implicará maior uniformidade cultural na Europa.

Geograficamente o nosso país torna-se ainda mais periférico face a um epicentro europeu mais longínquo e desviado para Leste.

Esta posição periférica, física mas também psicológica, é incontornável e acarreta custos políticos e económicos. Por isso, o presente acentuar do “síndrome” deveria despertar-nos e levar-nos a repensar o posicionamento de Portugal no sentido, não de perspectivarmos uma via de sentido único que desagua sempre no centro do continente europeu, muitas montanhas e rios depois, mas no sentido de analisar o posicionamento geoestratégico nacional no seu todo – e logo incluindo o oceano que nos rodeia – para dele procurar beneficiar.

Na lógica de procurarmos beneficiar da localização geográfica nacional, torna-se necessário redescobrir um país que é uma parcela da costa ocidental atlântica da Europa, que é um país quase arquipelágico, projectado sobre o oceano, e que é um país de fronteira entre três continentes: Europa, África e América.

Para além desse “reposicionamento”, é também expectável que o desenvolvimento do país passe por investir em áreas de especialização que dêem resposta à competitividade acrescida no quadro global em geral e no quadro europeu em particular.

Finalmente, face à referida envolvente internacional actual, é ainda apropriado encontrar mecanismos de reforço de uma *imagem nacional*, aqui entendida simultaneamente como “marca” distintiva do país no exterior, mas também como percepção que os portugueses têm de si próprios enquanto país e nação. Se o país não interiorizar e não conseguir projectar uma marca distintiva, tornar-se-á inevitavelmente cada vez menos relevante no panorama internacional.

Perante o quadro traçado, o Oceano assume um significado especial para um país como Portugal.

O reconhecimento do peso avassalador do elemento marítimo, não apenas na manutenção ancestral da nossa autonomia política, mas até na definição da nossa índole colectiva, enquanto povo, parece justificar por si mesmo que Portugal deva eleger o oceano como elemento central de uma identidade que queira consolidar e de uma imagem que queira projectar.

Nesta perspectiva, importa salientar que o reconhecimento da nossa maritimidade oferece múltiplos benefícios à afirmação da imagem de um país moderno, desde logo, porque esse reconhecimento implica um poderoso reposicionamento estratégico e psicológico que não deixará de causar impacto. Significa que, em vez de permanecermos obcecados com a distância geográfica que nos separa do centro da Europa e com a nossa inerente perifricidade, procuraremos beneficiar do facto de Portugal ser um *país-fronteira* da União Europeia e, assim, tirar partido da menor distância que nos liga aos continentes americano e africano.

Para além disso, o oceano encerra dimensões a que se associa cada vez mais uma perspectiva de modernidade e de futuro: o oceano como um activo crítico ao desenvolvimento sustentável do Planeta; factor ambiental por excelência; “última fronteira” da ciência e da tecnologia; e espaço privilegiado de turismo, cultura, desporto e de lazer.

Relativamente ao segundo desafio que se nos depara, o desafio da competitividade, parece natural que Portugal opte, numa lógica de *especialização*, por investir em domínios onde as potencialidades económicas estão ainda largamente inexploradas, em relação ao qual reconhecidamente ainda mantém um considerável *know how*, e que assenta numa realidade geográfica que o coloca numa posição privilegiada em relação a outros países europeus.

Nesta linha de pensamento, também na vertente da *especialização*, o oceano, enquanto recurso natural, se impõe como um tema quase incontornável.

Vejam os:

Com um território continental exíguo e desprovido de relevantes recursos naturais, com dois arquipélagos e com uma imensa área marítima a ligar as suas diferentes unidades territoriais, Portugal pode configurar-se como um Estado quase arquipelágico. A área marítima sob jurisdição nacional é dezoito vezes a área do nosso território terrestre, e corresponde a mais de metade do conjunto de toda a área das Zonas Económicas Exclusivas dos Estados membros da União Europeia.

Portugal é, neste sentido, não tanto um pequeno país do mundo ou um país europeu de dimensões limitadas, mas uma relevante nação oceânica.

O oceano é também e indubitavelmente o mais importante *recurso natural* de Portugal. É por ele, através das infra-estruturas portuárias, que nos chega a grande maioria da

energia que importamos e consumimos, e que nos chegam importantes mercadorias. O acesso rápido a essas infraestruturas portuárias tem-se revelado factor essencial na atracção de investimento externo (*v.g. Auto-europa*) e de novas industrias. A proximidade do mar é o factor determinante da indústria turística nacional, a qual gera só por si 11% do nosso PIB, e dele vive ainda hoje uma das maiores comunidades de pescadores de toda a Europa. Com base na investigação e no conhecimento científico da sua rica biodiversidade é possível vir a desenvolver no nosso território uma indústria de biotecnologia.

Estes argumentos parecem-me ser suficientes para defender um investimento maior na gestão e exploração efectiva das amplas áreas marítimas que se encontram sob soberania nacional.

Ou seja, o oceano pode ter, para Portugal, um papel fulcral na dupla perspectiva de reforço da sua imagem e marca, e de via de especialização para o desenvolvimento.

Uma nova atenção e atitude nacional para com o mar é, aliás, tanto mais oportuna, quando às especificidades da realidade geográfica do caso português se junta a cada vez maior pertinência internacional dos oceanos, enquanto realidade ambiental, económica e social.

Por um lado, o crescimento demográfico dos últimos cinquenta anos, explosão das cidades costeiras e de actividades económicas no litoral, o declínio dos *stocks* pesqueiros, os riscos associados ao incremento de mercadorias transportadas por mar, a degradação do ambiente e a destruição dos ecossistemas marinhos, tornam a temática prioritária sob o ponto de vista ambiental. Por outro lado, o rápido crescimento do turismo marítimo, a expansão da aquacultura, o aumento exponencial das trocas comerciais por mar, o interesse crescente e a utilização dos recursos energéticos, genéticos e minerais existentes nos fundos marinhos, agravam a equação ambiental, mas reforçam a importância económica crescente dos oceanos.

Neste cenário, os oceanos deixaram de ser vistos como fontes inesgotáveis de riqueza e de recursos naturais. Pela pressão da procura e da sua exploração, aqueles recursos “tornam-se escassos” e, como acontece com todos os bens escassos, aumenta a competição e o valor que lhes é atribuído.

É fundamentalmente por esta razão que os oceanos têm vindo a ganhar uma importância sem precedentes *aos olhos* de todos os países, e em particular dos países costeiros.

Finalmente, o paradigma do desenvolvimento sustentável, consagrado internacionalmente na última década do século XX, vem pôr em relevo, ainda mais, o valor e a importância que ao longo do século XXI, serão reconhecidos aos oceanos e mares.

Reconhecer estas tendências e perspectivar o crescente papel dos oceanos nas sociedades do futuro é absolutamente crítico para um país como Portugal.

Eleger os Oceanos, simultaneamente, como área de especialização e como factor de reforço de identidade é, pois, praticamente, um imperativo nacional.

Nenhum outro tema pode fazer de Portugal, com tanta naturalidade e com tanta eficácia, um país pertinente no quadro global, e no contexto europeu em particular.

A Comissão Estratégica dos Oceanos

Foi com esta convicção que foi adoptada a Resolução do Conselho de Ministros nº 81/2003, que estabeleceu a Comissão Estratégica dos Oceanos, a qual tomou posse em Julho de 2003 no Oceanário de Lisboa.

A Comissão ficou encarregue de formular uma estratégia nacional para gestão e a exploração do oceano, que assentasse numa visão do que o mar pode significar para Portugal; que fosse uma visão abrangente, de longo prazo e que fosse integrada e intersectorial.

O Relatório adoptado por unanimidade pela Comissão Estratégica dos Oceanos em 15 de Março de 2004 contém a apresentação dos elementos de definição de uma *Estratégia Nacional para o Oceano*, dando assim cabal cumprimento ao mandato da Comissão.

No âmbito da *Estratégia* formulada, para além de uma *visão* abrangente, que perspectiva o potencial do mar para o desenvolvimento sustentável do país, foi também declarada uma *missão* a cumprir, no sentido de se proclamar o fim último a que se quer chegar com a implementação da *Estratégia Nacional para o Oceano*, o qual implica ambicionar a obtenção para Portugal da condição de nação oceânica e marítima da Europa.

Esta *Estratégia* ancora na selecção e análise de um conjunto de cinco desígnios ou grandes objectivos, os quais representam as *avenidas* principais que nos podem conduzir ao destino corporatizado naquela mencionada *missão*. Eles transmitem-nos o significado e as vantagens económicas que o país poderá vir a retirar do mar, não apenas no domínio dos sectores tradicionalmente ligados a actividades marítimas, como o dos portos, transportes, pescas, ou construção naval, mas também de sectores menos imediatamente relacionados com o mar como o do turismo, e de sectores relativos a recursos naturais, designadamente minerais, novas formas de energias renováveis e recursos biológicos de utilização industrial.

Para além da economia propriamente dita – que é elemento fundamental – os objectivos que pretendem materializar a exploração da associação de Portugal ao oceano e que constam da *Estratégia Nacional para o Oceano*, entregue ainda ao XV Governo Constitucional, compreendem igualmente os domínios da preservação ambiental, da educação, da cultura, do desporto, e da comunicação pública, da ciência, da tecnologia, da inovação, da diplomacia e da defesa.

Da variedade e extensão do elenco desses domínios resulta bem visível que a utilização e exploração da associação de Portugal ao oceano numa perspectiva estratégica e de satisfação de interesses políticos e económicos da comunidade nacional é tema de vastíssimas proporções e múltiplas dimensões.

Na impossibilidade de me debruçar sobre todas essas dimensões, e tendo em mente a linha traçada da política editorial da *Nação e Defesa*, parece apropriado – neste contexto do aproveitamento da ligação de Portugal ao oceano – focar-me na perspectiva concreta da valorização que pode advir para o país, da exploração do nosso particular posicionamento geo-estratégico e geo-político.

Potenciar o posicionamento geoestratégico de Portugal como nação oceânica

Enquanto país europeu e atlântico, Portugal formou-se sobre a base de um relacionamento intenso com todos os países e regiões que se nos tornaram acessíveis através das rotas de navegação oceânicas. Através do mar pudemos transcender o espaço geográfico que ocupamos na Península Ibérica e chegámos à vocação universalista que alcançámos na História e na Geografia.

De um ponto de vista geo-estratégico o mar confere-nos centralidade atlântica, é o elo de ligação do nosso território descontínuo (Continente/Açores/Madeira), é uma via de comunicação com o mundo que fala português, e com os nossos aliados (os países membros da NATO e, em particular, aqueles que são nações e potências marítimas).

Como indicámos *supra* esta centralidade atlântica, se for bem percebida e utilizada, pode valorizar o nosso perfil próprio num mundo globalizado e mitigar a nossa perifericidade no quadro estrito do continente europeu, ao mesmo tempo que confere à União Europeia, por nosso intermédio, a mais-valia de uma posição geo-estratégica que penetra profundamente no Oceano Atlântico, a Sul e a Oeste.

Esta especificidade e esta condição geográfica constitui uma diferença marcante relativamente a outros países europeus, porque nos oferece consideráveis oportunidades e alternativas no nosso relacionamento internacional.

Áreas de impacto geoestratégico

Para poder tirar partido das oportunidades que nos oferece este posicionamento geoestratégico devemos começar por analisar em que áreas ele produz impacto directo. Nesse sentido, estas áreas serão, pelo menos, três:

A defesa;

A economia;

As relações internacionais, a diplomacia e a cooperação.

Uma das áreas críticas intimamente ligada ao nosso posicionamento geoestratégico é a área da defesa nacional.

O *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, ainda recentemente adoptado, compreende entre os seus elementos fundamentais a valorização do posicionamento atlântico e a protecção do amplo espaço marítimo e dos recursos sob jurisdição nacional. Foi, aliás, essa importância geográfica que colocou Portugal entre o reduzido número de países membros fundadores da NATO e é essa especificidade que nos permite oferecer à União Europeia um relevante contributo para a *Política de Segurança e Defesa Comum*. Com efeito, os três vértices do triângulo territorial que nos forma constituem bases logísticas importantes para a vigilância, controlo e segurança do Atlântico Sudoeste.

Neste contexto, o espaço aero-marítimo de interesse nacional, e a capacidade para o controlar, assume carácter privilegiado e prioritário para o país, para a NATO e também para a União Europeia.

Para além da defesa, o posicionamento geográfico de Portugal permite-nos também pensar no desenvolvimento de vantagens económicas, as quais, por sua vez, poderão assumir contornos de vantagens geoestratégicas e através delas obter-se maior relevância política para Portugal.

Este será particularmente o caso na área dos transportes marítimos e dos portos. As infraestruturas portuárias nacionais, pela sua localização, e algumas pelas suas características, poderão vir a ser peças relevantes no sistema de transportes europeu.

Com efeito, a esmagadora maioria das trocas comerciais da União Europeia com o exterior e até mesmo das trocas intra-europeias processa-se por via marítima. Este facto terá mesmo tendência a ampliar-se tendo em vista os custos e as preocupações ambientais crescentes que decorrem dos transportes rodoviários. Nesta medida, as

infraestruturas e a actividade portuária, constituem inequivocamente uma indústria estratégica para a Europa.

Trata-se de uma indústria estratégica tão mais importante, quanto a sua importância relativa tem tendência a aumentar, como o sugerem claramente os planos das autoestradas europeias, a inserir nas redes Trans-europeias de Transporte, o incremento do tráfego marítimo de curta distância intra-comunitário, ou o desenvolvimento de redes ferroviárias transeuropeias, capazes de fazer a ligação multi-modal com o transporte marítimo.

Perante este cenário, Portugal deverá saber sobrepor a uma visão meramente economicista da actividade portuária e dos transportes marítimos –a qual tem perdurado ao longo dos últimos trinta anos – uma visão geoestratégica, o que implica que se trabalhe no sentido de perspectivar e transformar portos portugueses em portos de interesse europeu (o que se espera possa vir a ocorrer com a exploração bem sucedida da valência de *transshipment* no porto de Sines).

Se hoje os portos nacionais são basicamente utilizados para as nossas trocas comerciais e para servir os *hinterland* regionais que os circundam, não nos conferindo, por isso, relevo geoestratégico à escala internacional, crê-se que, desde que exista alguma visão e ambição, há também potencial para se abrir uma “porta oceânica” para a península Ibérica, para a Europa e para a costa Oeste da África.

Neste sentido, Portugal deve saber tirar partido e tomar posição no seio das grandes discussões sobre as redes transeuropeias de transportes; deve garantir o desenvolvimento das infraestruturas ferroviárias de transporte de mercadorias e a sua ligação ao mar; deve avançar para a construção planeada de uma rede de plataformas logísticas multi-modais; e deve continuar a apostar no *transshipment* e na utilização do território nacional como placa giratória de mercadorias destinadas a outros mercados, principalmente europeus.

A utilização dos nossos portos por mercadorias destinadas a mercados estrangeiros será, pois, um meio de incrementar a contribuição de Portugal para a União Europeia, e como tal de nos tornarmos mais relevantes, neste caso através da valorização do nosso posicionamento geoestratégico.

No campo das oportunidades que o nosso posicionamento e o espaço oceânico nos oferece, deve-se ainda declarar a importância que advém para o nosso país de um maior protagonismo no domínio das relações internacionais, e em particular de um posicionamento forte e activo no sistema multilateral internacional.

Sem questionar a construção do projecto europeu em que nos encontramos envolvidos, deve ser consensual que a Portugal não interessará prosseguir uma política exclusivista,

isto é, que comece e que termine no quadro europeu. É que, é nos *fora* multilaterais internacionais, *maxime* no sistema das Nações Unidas, que encontramos um palco apropriado a tirar pleno partido daquela referida singularidade.

Nessas arenas, somos um país membro da União Europeia, o que é por si uma considerável vantagem. Mas somos também mais do que isso. Somos um país europeu que partilha uma língua mundial. Somos um país com uma cultura que se cruzou ao longo da história com tantas outras culturas, e que por isso tem capacidade e obrigação de as saber compreender e com elas cooperar.

Com efeito, o nosso posicionamento central na comunidade euro-atlântica, a nossa dimensão marítima e a nossa participação em importantes instâncias de decisão multilateral (*v.g.* a ONU, a NATO, a CPLP e a Comunidade dos Estados Ibero-Americanos) constituem factores, cuja valorização pode ter um efeito multiplicador da nossa influência junto daquelas instâncias.

Portugal ocupou na última década, nas Nações Unidas, uma posição de relevo nalgumas áreas, tendo exercido com distinção a função de membro não permanente do Conselho de Segurança e antes a Presidência da Assembleia-Geral, guindando-se através de árduas disputas eleitorais para lugares de relevo em vários organismos do sistema internacional, e adquirindo uma posição de proeminência na negociação da agenda internacional dos oceanos e do direito do mar.

Esta última área de intervenção externa, que é a da agenda internacional dos oceanos, e mais concretamente a agenda do seu desenvolvimento sustentável, deverá passar a constituir um vector prioritário da nossa política externa multilateral.

A agenda dos assuntos dos oceanos é um vector tão mais oportuno, quanto este tema é cada vez mais central às preocupações dos grandes debates internacionais, como, aliás, o demonstram as múltiplas referências aos oceanos e mares no Plano de Implementação acordado na Cimeira Mundial do Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo.

Enquanto um dos vectores da política externa, o nosso posicionamento internacional deverá ser aberto a “alianças estratégicas” e “tácticas” com outros países “*like minded*”, promovendo-se a cooperação e a coordenação de posições com os outros países mais interessados nesta agenda internacional. Neste diálogo, para além de países desenvolvidos, tradicionalmente ligados a esta matéria, devem ser igualmente integrados grandes países em vias de desenvolvimento, bem como todos os pequenos Estados-ilhas do mundo, nomeadamente os Estados das ilhas do Pacífico e das Caraíbas.

Note-se que as relações que se estabelecem com os países interessados na agenda internacional dos oceanos, no curso de uma política externa atenta à questão dos oceanos e mares, permite a Portugal alargar o número dos seus parceiros internacionais e, no que deve ser um benefício mútuo, capitalizar sinergias que alastram para outras agendas internacionais.

O protagonismo de Portugal nos *fora* internacionais sobre oceanos deve ser sustentado através da participação concreta do nosso país em parcerias pública-privadas, multilaterais ou bilaterais, de ajuda ao desenvolvimento, e à criação de capacitações na área do oceano e da gestão costeira de países em vias de desenvolvimento. Estas parcerias ganham hoje destaque como ferramentas-chave que permitem aos países beneficiários da sua acção implementar os princípios e os compromissos assumidos nos grandes instrumentos jurídicos internacionais.

Portugal está em condições de contribuir para várias parcerias internacionais já estabelecidas, bem como para promover o aparecimento de novas parcerias, através da transmissão de conhecimento e tecnologia em áreas como a hidrografia, a cartografia electrónica, a operação e gestão portuária, as obras marítimas, a defesa, a utilização sustentável de recursos pesqueiros, a biologia marinha ou a geologia.

O posicionamento geoestratégico de Portugal, enquanto nação oceânica, poderá também ser valorizado através da promoção de relações bilaterais que incidam sobre cooperação, na área do conhecimento e da tecnologia do mar, nomeadamente, com os países ribeirinhos de expressão portuguesa e de um modo geral do Atlântico sul.

Esta cooperação permite, por um lado, trazer novos conteúdos a relações bilaterais tradicionais de Portugal, e por outro, estender essas relações a países com quem o nosso país não mantém uma cooperação directa e bilateral, aqui se incluindo, por exemplo, os países de língua espanhola da América Latina.

Em última análise, o planeamento, organização e desenvolvimento de uma política de cooperação – com base em parcerias públicas e privadas – em assuntos do oceano, dirigida aos países do Atlântico sul, não apenas terá como resultado a valorização do nosso posicionamento geoestratégico, que desta forma é aproveitado e explorado, mas contribuirá igualmente para desenvolver domesticamente as nossas capacidades endógenas. As universidades e os laboratórios encontrarão incentivos para formar novos investigadores e quadros que dêem corpo a essa cooperação, as empresas das actividades marítimas poderão fornecer serviços e produtos e, em geral, poderá fomentar-se em Portugal indústrias e actividades de consultoria em matérias oceânicas.

O resultado de todas as actuações preconizadas será inevitavelmente a progressiva valorização da nossa dimensão marítima junto da União Europeia. Daqui se conclui que a valorização geoestratégica do elemento marítimo de Portugal, ao invés de poder ser percebido como uma acção alternativa ou dilemática relativamente ao processo de integração europeia, constitui uma alavanca de apoio complementar a essa integração, e reforça a nossa relevância política de nação independente nesse projecto.

Em resumo

Portugal, pela sua condição geográfica de charneira entre continentes, pela natureza de Estado quase arquipélago, pela sua história, e pelas relações políticas internacionais, permanece como um país singular no quadro europeu.

Potenciar o posicionamento geoestratégico de Portugal como nação oceânica implica, antes de tudo, compreender essa nossa singularidade, e implica, principalmente, saber tirar partido efectivo dela.

Neste sentido, três áreas prioritárias para valorizar o nosso posicionamento geoestratégico serão a defesa nacional, a actividade marítimo-portuária, e a diplomacia e cooperação internacional.

A Consciência Estratégica dos Oceanos*

António Silva Ribeiro

Capitão-de-fragata

Resumo

No artigo o autor reflecte sobre como conferir um papel mais relevante aos oceanos na política nacional portuguesa, de forma a que a diferenciação e a eficácia daí resultantes, proporcionem vantagem competitiva ao país. Para isso, considera imperativo recuperar as expressões políticas, económica, ambiental e militar da consciência estratégica dos portugueses relativamente aos oceanos.

Justifica esta necessidade pelo facto de a consciência estratégica ser essencial para despertar as vocações, mobilizar as vontades e desenvolver uma visão integrada do valor do mar para Portugal.

Abstract

This article discusses the role of the Sea in Portuguese national policy, as well as the extent to which the Sea potentially provides for differentiation and efficiency, two key factors determining the competitive advantage of nations. It is argued that Portugal should concentrate further on the political, economic, environmental and military aspects of the Sea in the formulation of national strategies. Moreover, it is emphasized that a greater focus on the Sea is required to raise public interest, gather support and develop an integrated vision for sustainable use of the Sea, which potentially provides for the competitive advantage of Portugal.

* Texto com base na Lição inaugural proferida no ISNG em Novembro de 2003.

1. Introdução

Os oceanos criaram e mantêm Portugal. São eles que determinam o género de vida nacional e que conferem valor ao país no sistema internacional. No entanto, terminado o ciclo do império, Portugal ficou fascinado pela possibilidade de integrar a Europa Comunitária e, assim, alcançar níveis de desenvolvimento muito superiores, pelo que direccionou todos os esforços nesse sentido. Todavia, faltou então a clarividência colectiva suficiente para perceber que a opção europeia não implicava relegar para plano secundário as realidades geopolíticas e geoestratégicas ligadas aos oceanos. Por isso, embora o país tenha aumentado os seus índices de desenvolvimento, ficou mais vulnerável às influências externas.

No momento presente, a UE está empenhada num amplo processo de alargamento para leste, que coloca a Portugal um enorme desafio. Só será possível vencê-lo, integrando novamente os oceanos no núcleo dos factores determinantes da política nacional, de forma a que a diferenciação e a eficácia nacionais daí resultantes, proporcionem vantagem competitiva ao país. Porém, esta tarefa é incompatível com concepções idealistas das relações internacionais, porque será difícil acomodar novos interesses portugueses ligados ao mar, com os dos restantes países da nossa área de interesse. Por isso, a sua realização com algumas perspectivas de sucesso, implica a recuperação da consciência estratégica dos oceanos, isto é, da noção que acrescidas ambições de Portugal relativamente ao uso do mar, desencadearão disputas internacionais, cuja solução requer o fortalecimento e emprego do poder nacional.

É indispensável recuperar a consciência estratégica dos oceanos, porque esta, ao despertar vocações e mobilizar vontades relativamente ao uso do mar, é essencial para identificar e adoptar os objectivos marítimos nacionais, e para edificar, articular e empregar as capacidades materiais e humanas do país nas acções necessárias à sua concretização. Não menos importante é o facto de a consciência estratégica dos oceanos, ser determinante para se desenvolver uma visão integrada do valor do mar ao mais alto nível decisório do Estado. As perspectivas do jurista, do economista, do ambientalista ou do militar são meras imagens sectoriais diferenciadas. Cada uma delas, isoladamente, tem pouca utilidade para definir a política marítima nacional. Por isso, a consciência estratégica dos oceanos surge como uma ferramenta essencial para estabelecer os processos formais destinados a agregar, a ordenar e a contextualizar de forma harmoniosa aquelas diferentes perspectivas, a fim de informar cabalmente o decisor político.

Dito isto, parece claro que a recuperação da consciência estratégica dos oceanos, implica o contributo activo de todos os quadrantes da sociedade portuguesa. Ciente deste imperativo, a Marinha tem promovido várias iniciativas direccionadas para o desenvolvimento do pensamento nacional sobre o uso do mar. Entre elas destaca-se o recente simpósio organizado pela Academia de Marinha e subordinado ao tema “O Mar no Futuro de Portugal”. Para além disso, a Marinha empenha diversos oficiais nos trabalhos da Comissão Estratégica dos Oceanos, que tem como ambicioso propósito reconhecer espaços de afirmação que, com base no mar, continuem a dar unidade e carácter próprios, e aumentem a visibilidade e relevância do país. No campo da edificação da força naval, o Estado-Maior da Armada desencadeou a revisão do estudo “Contributos para o Planeamento da Força Naval”, que tem a virtude de identificar as capacidades da Marinha mais apropriadas à satisfação das finalidades estratégicas nacionais.

2. As Formas de Expressão

No passado, os oceanos foram ilusoriamente associados à abundância de recursos e à capacidade de resistir aos usos e abusos da Humanidade. Durante séculos, apesar dos problemas da pirataria e dos riscos das intempéries naturais, as espécies piscícolas abundaram, os resíduos lançados ao mar criaram apenas dificuldades locais temporárias, as praias não sofreram o impacto de outras utilizações, e a navegação não teve limites. Neste contexto, desenvolveu-se o conceito de liberdade dos mares, baseado no pressuposto de que o exercício do direito de uso por uma entidade, dificilmente acarretaria a violação do mesmo direito de outros titulares. A única excepção admitida àquele conceito, destinou-se a permitir a defesa dos Estados costeiros. Para isso, foi estabelecida uma faixa de 3 milhas de largura¹ – o mar territorial –, onde era legítima a afirmação da autoridade do Estado. Apesar disso, os direitos de navegação continuaram a ser plenos, desde que conformes com as práticas aceites.

No século XX, os rápidos progressos da ciência e da tecnologia, permitiram compreender os impactos das actividades humanas no mar, o que combinado com a sua difusão extensiva junto da opinião pública mundial, modificou a crença de que, na exploração dos recursos e na utilização dos oceanos, se poderiam acomodar todos os interesses da Humanidade. Com efeito, as condições de abundância e liber-

1 Esta distância correspondia, genericamente, ao alcance de um canhão no séc. XVII.

dade² reduziram-se substancialmente, pelo que a consciência estratégica dos oceanos se transformou num instrumento de crescente importância para a concretização da política nacional dos países marítimos. Esta importância é tão grande nos dias de hoje, que nos pareceu demasiado arrojado pretender tratá-la num texto breve. Porém, a liberdade intelectual das instituições académicas apresenta muitas vantagens, desde que seja praticada com pragmatismo e responsabilidade. Uma delas é, seguramente, criar espaço para a apresentação de ideias que, embora ainda não tenham um conteúdo muito vincado, contribuam para aprofundar o nosso conhecimento da realidade, estimulando o trabalho criativo dos oficiais que aqui frequentam os cursos navais de guerra.

É neste âmbito que se pretendem caracterizar as principais formas de expressão da consciência estratégica dos oceanos, perspectivando, para cada uma delas, o contributo diversificado da Marinha para a resolução dos problemas associados a um uso mais ambicioso do mar por parte de Portugal.

2.1 Expressão política

A expressão política moderna da consciência estratégica dos oceanos, surgiu nos anos 70 do século XX, quando foi estabelecido um novo modelo internacional de afirmação da autoridade dos Estados. Verifica-se hoje que, muitos Estados, tendo definido os seus direitos de soberania³ e jurisdição sobre espaços marítimos vastíssimos, nunca revelaram capacidade para gerir os respectivos recursos, nem para garantir uma utilização racional. Por isso, outros Estados mais capazes demonstram uma crescente apetência para alargar as suas competências nesses espaços.

Assim, perspectivam-se dois tipos de evoluções das fronteiras marítimas. Por um lado, como alguns Estados consideram que o mar adjacente é parte do seu território, preconizam a extensão da jurisdição territorial, condicionando a liberdade de passagem e a exploração económica dos mares litorais. Por outro lado, nas organizações internacionais decorrem negociações destinadas a alargar os direitos dos Estados sobre o solo

2 A liberdade dos mares reduziu-se substancialmente com a expansão das águas territoriais das 3 para as 12 milhas, adoptadas pela maioria dos Estados, e com a extensão da jurisdição económica até às 200 milhas da linha da costa.

3 A soberania territorial está restringida a um máximo de 12 milhas da costa e é condicionada pelo direito de passagem inofensiva. Esta limitação é particularmente clara no contexto dos estreitos internacionais e nas águas arquipelágicas, que definem as áreas nas quais os Estados costeiros não têm o direito de suspender a passagem inofensiva.

e subsolo marinhos, até ao limite máximo das 350 milhas da costa, nos termos previstos no art.º 76º da Convenção da ONU sobre o Direito do Mar⁴.

No âmbito destes processos, afigura-se provável que os países desenvolvidos questionem qualquer mudança que prejudique os seus interesses. Para isso, tentarão afastar a discussão dos benefícios económicos, para a colocar à luz dos grandes princípios políticos. Poderão igualmente esforçar-se por provocar alterações do Direito Internacional, compatíveis com as suas aspirações, o que significará evitar mais restrições à liberdade dos mares e à exploração dos recursos naturais. É possível que aqueles países defendam a tese de que essas alterações são um acto político com consequências económicas, e não um acto deliberado com o objectivo de alcançar benefícios económicos. Nestas circunstâncias, os interesses dos pequenos países ribeirinhos serão seriamente desafiados pelas grandes potências marítimas. Primeiro, através de uma campanha internacional dissimulada pela retórica igualitária baseada no conceito do mar como recurso comum, cujo propósito final será a satisfação das ambições dos mais poderosos. Para isso, preconizarão normas internacionais que impõem as mesmas condições a todos os países. Porém, mais tarde, como dispõem de superioridade científica, tecnológica e financeira, terão condições para afirmar a teoria da capacidade de exploração efectiva dos fundos marinhos, o que questionará todas as outras teorias que venham a ser invocadas pelas pequenas potências. Em suma, poderá passar-se no mar aquilo que ocorreu em terra no século XIX, o que constitui um motivo de séria reflexão para Portugal, caso se desejem evitar perdas de soberania semelhantes às que se seguiram à Conferência de Berlim (1814/15), onde as grandes potências europeias repartiram entre si o continente africano.

Embora as questões da delimitação dos espaços marítimos se coloquem hoje ao nível do Direito, não dispensam o conhecimento científico, a capacidade tecnológica e os instrumentos de força que sustentam e credibilizam as posições negociais. Por isso, a Marinha, para além de policiar e de fazer cumprir a lei nos espaços marítimos sob jurisdição nacional, deve estar habilitada a contribuir, com o seu saber e experiência, para a preservação dos direitos nacionais no âmbito dos processos políticos que decorrem nas organizações internacionais, tendo em vista a redelimitação dos espaços marítimos.

4 Para usufruir destes direitos, os Estados devem caracterizar a espessura da cobertura sedimentar e a morfologia do fundo num prazo de dez anos a contar da data de assinatura daquela convenção.

2.2 Expressão económica

A expressão económica da consciência estratégica dos oceanos é muito diversificada, porque nela se incluem aspectos tão distintos como os relativos às actividades litorais, à ordem pública e à gestão dos recursos marinhos.

As actividades litorais de natureza industrial, comercial, turística e portuária, têm associadas os interesses de grupos económicos incompatíveis entre si e com os interesses do Estado, de grupos sociais e de indivíduos. Por isso, são uma importante fonte de disputas, cuja regulação reclama da Marinha um adequado conhecimento técnico das suas implicações, e a existência de apropriados instrumentos de coacção que permitam impor a autoridade do Estado.

A globalização da economia e a sua dependência do transporte marítimo⁵, conferem um papel decisivo à capacidade de os Estados ribeirinhos preservarem a ordem pública nos oceanos, por forma a conterem os efeitos das actividades económicas criminosas e a resistirem à coacção económica. As actividades económicas criminosas que tiram partido do mar, incluem os tráficos de droga e de pessoas, o contrabando de armas, as formas de pesca ilegais e a pirataria⁶. Cada vez mais os Governos têm dificuldade em manter a ordem pública em terra, quando não são capazes de controlar aquelas actividades ilegais no mar. Por isso, neste âmbito, a Marinha necessita de garantir a vigilância e fiscalização eficaz dos espaços marítimos de jurisdição e interesse nacional.

A coacção económica que tira partido do mar pode ter efeitos devastadores na vida de qualquer Estado, em resultado da interdependência global das economias e da importância do transporte marítimo. Entre as armas económicas susceptíveis de aplicação, está a imposição de restrições à circulação marítima dos recursos energéticos, dos bens alimentares e das matérias-primas essenciais. Para fazer face a esta ameaça a Marinha deve dispôr dos meios militares necessários para garantir, na justa medida do interesse nacional, a liberdade de circulação dos oceanos.

5 Os navios transportam 99,5% do tráfego transoceânico, cujo volume aumentou oito vezes desde 1945 e continua a crescer. O transporte marítimo permanecerá certamente como o principal meio de movimentação das matérias-primas e dos produtos manufacturados entre fornecedores e consumidores. O petróleo e os seus derivados ocupam 30% da carga total transportada, metade dos quais é originado no Médio Oriente, com destino ao Japão e à Europa Ocidental. Os outros produtos importantes são o minério de ferro (9%), o carvão (8%) e os cereais (5%).

6 As actividades ilegais subvertem a segurança das regiões costeiras e ameaçam os interesses nacionais. O tráfico de droga é, talvez, a maior ameaça à segurança numa perspectiva de longo prazo. A pirataria tem alguma expressão em diversas regiões do globo.

A gestão dos recursos marinhos é um imperativo que resulta de as actividades humanas ameaçarem os níveis de utilização sustentável dos oceanos. Pesqueiros muito produtivos encontram-se à beira da exaustão ou estão irreversivelmente destruídos, facto que eliminou a fonte de subsistência e o sentido das vidas de algumas comunidades costeiras⁷. Por outro lado, os fundos marinhos são a última grande mina mundial⁸. Contudo, a sua exploração poderá perturbar os ecossistemas e inviabilizar a preservação dos recursos vivos na coluna de água suprajacente. A agravarem-se as necessidades impostas pelo crescimento da população mundial⁹ e pelo aumento dos requisitos de desenvolvimento, é provável que as potências militarmente melhor apetrechadas, com economias mais dinâmicas e dispondo das necessárias capacidades científicas, tecnológicas e financeiras, não sejam entusiastas de medidas assentes na equidade, na solidariedade e na partilha, destinadas a regulamentar de forma justa e eficaz a exploração do alto mar. Com efeito, essa regulamentação imporia restrições de acesso aos recursos inertes existentes nas áreas oceânicas comuns, e reforçaria a jurisdição das potências sem aquelas capacidades para os explorar nas respectivas zonas económicas exclusivas¹⁰. Nestas circunstâncias, parece óbvio que os benefícios retirados dos recursos marinhos serão desigualmente partilhados. A única forma de um pequeno país como Portugal evitar os inconvenientes relativos à exaustão dos recursos vivos, obriga a adoptar medidas restritivas no âmbito das pescas¹¹, cuja operacionalização requer o contributo da Marinha

7 A pesca proporciona 25% da proteína animal consumida. Em grande parte é realizada nas 200 milhas das zonas económicas exclusivas. Para alguns países representa uma porção significativa da sua actividade económica. A sobrepesca é uma realidade que tem delapidado os recursos piscícolas à medida que as tecnologias tornam as frotas mais eficientes. A escassez de peixe e a sobrepesca contribuem para o desenvolvimento de disputas estratégicas.

8 Com efeito, as perspectivas da existência de reservas de hidrocarbonetos na plataforma continental, tem levado os países a procurar estender as suas jurisdições marítimas.

9 No início do século passado, quando surgiram os primeiros conflitos relacionados com a utilização dos oceanos, a população mundial rondava cerca de mil milhões de habitantes. Em meados do século XX a população mundial aumentou para 2,5 mil milhões, sendo actualmente de 6 mil e 300 milhões (ONU 2003). Segundo dados de 1994, cerca de 37% da população mundial vivia a menos de 100 km da costa e parecia crescer a um ritmo muito superior ao da população em geral.

10 Ao contrário do que sucede com os recursos terrestres, que são passíveis de posse e apropriação individual, com formas de propriedade consagradas pela história e pelo comportamento de séculos, os recursos marinhos são, por natureza, comuns. Mesmo nas chamadas zonas económicas exclusivas, sob a salvaguarda e responsabilidade dos Estados costeiros, não há soberania total sobre os recursos. Para evitar conflitos, tem vindo a desenvolver-se um conceito de soberania responsável, destinado a permitir a exploração e partilha dos recursos, entre as potências tecnologicamente preparadas para a sua exploração e as potências que exercem jurisdição sobre as áreas marítimas onde se encontram esses recursos.

11 Estas medidas restritivas devem considerar as especificidades locais, as excepções de acesso a zonas por artes de pesca e quantificação do esforço de pesca efectivo, a criação de zonas de defeso espaço-temporal, a

no quadro do tradicional exercício da autoridade do Estado no mar. Quanto aos recursos inertes, os efeitos da partilha desigual poderão ser minimizados pela congregação dos esforços necessários para manter uma capacidade científica e tecnológica ligada ao mar, que garanta uma adequada intervenção autónoma de Portugal na exploração desses recursos em áreas marítimas de jurisdição nacional, e uma participação activa na preparação da legislação e nos projectos internacionais ajustados à natureza e dimensão dos interesses nacionais. Neste contexto, afiguram-se relevantes os contributos da Marinha para a criação de um sistema regulador da investigação no mar, que inclua todos os interesses associados e que disponha de orientações claras sobre as grandes prioridades nacionais.

2.3 Expressão ambiental

A expressão ambiental da consciência estratégica dos oceanos está directamente ligada ao facto de a vida no planeta depender dessa imensa fonte abastecedora de energia e de água, suporte da sobrevivência de centenas de milhões de pessoas e principal estabilizador do clima¹². Apesar da evidência destes factos, o Homem continua a despejar nos oceanos produtos extremamente nocivos para os ecossistemas marinhos, como são os hidrocarbonetos, os pesticidas, os metais pesados e os resíduos radioactivos¹³. Todavia, a situação de crise que afecta os oceanos, como refere o relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos, «não pode ser considerada isoladamente dos muitos problemas que afectam a terra e a atmosfera. Na realidade, eles formam, em conjunto, grande parte da problemática da biosfera, onde as questões do mar se ligam às questões da terra, através dos rios, da atmosfera e da zona costeira. Conjunta-

proibição de rejeições obrigando que todas as capturas tenham utilidade, a promoção da uniformização de medidas técnicas de conservação e gestão com a Espanha e a revisão dos sistemas de atribuição de licenças para artes de pesca, com critérios semelhantes à generalidade dos membros da UE.

- 12 As massas de água dos oceanos absorvem a energia radiante do Sol e comportam-se como reservatório térmico, tendo, por isso, um papel determinante na estabilização do clima. O aquecimento global do planeta provocou a subida do nível das águas do mar, aumentos na frequência e intensidade das tempestades, alteração na localização e abundância dos pesqueiros e perturbação nos ecossistemas costeiros. Sendo a principal força motriz do clima mundial, os oceanos têm uma importância fundamental no bem-estar futuro da população mundial.
- 13 Dos vários milhões de produtos químicos utilizados para diferentes fins, a maioria termina nos oceanos. Segundo o relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, pág. 26, 77% da poluição marinha tem origem em terra, o que indica que é cada vez mais necessário pensar em termos de sistemas, associando os oceanos e as bacias hidrográficas.

mente, englobam-se num quadro mais vasto, que liga a utilização insustentável dos recursos ao bem-estar das gerações futuras e, em última análise, às perspectivas de sobrevivência humana»¹⁴. À medida que estas perspectivas se forem degradando, a ciência e a tecnologia ligadas aos oceanos tornar-se-ão cada vez mais relevantes na preservação ambiental, porque permitirão:

- Evidenciar e reduzir os impactos das actividades humanas sobre os oceanos e as zonas costeiras;
- Fomentar o conhecimento dos oceanos e partilhar informações;
- Satisfazer racionalmente as necessidades básicas de uma população em rápido crescimento.

Neste campo, a Marinha deverá contribuir com as suas capacidades de investigação e desenvolvimento ligadas ao mar. Necessitará, igualmente, de assegurar a vigilância e o controlo do tráfego marítimo na área de jurisdição nacional, essencial para, ao melhorar a segurança da navegação, reforçar a prevenção ambiental. Porém, como há imponderáveis que a prevenção não consegue conjurar, a Marinha também precisa de dispor de meios que permitam combater os efeitos nocivos de eventuais acidentes marítimos.

Se a prevenção se revelar incapaz para preservar o ambiente, surgirão mecanismos internacionais de coacção, destinados a conter os efeitos degradadores das utilizações irracionais dos oceanos. É muito difícil caracterizar com rigor tais mecanismos. No entanto, parece plausível admitir a possibilidade de, numa primeira fase, consistirem apenas em críticas nos *fora* internacionais. Porém, quando os actuais processos industriais já não forem relevantes para o progresso dos países mais desenvolvidos, estes preconizarão o emprego da pressão política e recorrerão a manipulações das opiniões públicas e às sanções económicas para forçarem o cumprimento de normas ambientais mais exigentes. Desta forma, contribuirão para a preservação ambiental. Contudo, assegurarão igualmente a vantagem competitiva dos seus produtos. Na realidade, desenvolver-se-á uma situação idêntica à que ocorreu no século XIX, quando a Inglaterra aboliu a escravatura e forçou os outros países europeus a adoptar atitude idêntica, de forma a que a sua economia não perdesse competitividade. Neste quadro, também não rejeitamos a hipótese de os países mais desenvolvidos, no futuro, utilizarem pontualmente forças navais, para

¹⁴ Ibid, p. 16.

eliminar focos de degradação ambiental existentes nos países em vias de desenvolvimento, caso formas menos gravosas de coacção não surtam efeito, a ameaça seja suficientemente importante¹⁵ e tenha consequências transnacionais.

2.4 Expressão militar

A expressão militar da consciência estratégica dos oceanos, embora tenha sido formalmente conceptualizada pela primeira vez na Grécia antiga por Vegécio (séc. V), não mudou até à actualidade, e é estruturada com base em dois componentes essenciais: o conhecimento geográfico e as armadas.

Relativamente ao conhecimento geográfico, realça-se a sua importância para o emprego e desempenho das forças navais. Os oceanos proporcionam acesso a todas as partes do globo, com excepção das regiões interiores dos continentes, em particular da Ásia. Como 85% dos Estados tem linha de costa, esta característica adquire uma enorme importância no âmbito das possibilidades de emprego das marinhas de guerra. A informação oceanográfica e hidrográfica é vital para se explorar militarmente o ambiente marítimo e para minimizar os seus efeitos adversos nas operações navais. Por isso, a aptidão para realizar avaliações ambientais¹⁶ é hoje, como foi no tempo de Duarte Pacheco Pereira¹⁷, de D. João de Castro¹⁸ ou de Fernando Oliveira¹⁹, uma componente essencial da actuação de uma força naval, e uma das disciplinas de combate que torna uma marinha de guerra eficaz e que contribui para o seu equilíbrio e coerência. Salienta-se, que

15 É provável que assim venha a ser, porque a preservação ambiental dos oceanos é essencial à viabilidade de um sector económico dos países ribeirinhos com crescente importância: o turismo. Como elemento de reflexão neste âmbito, sobretudo para aqueles que tiverem maior dificuldade em aceitar que a missão da Marinha deverá integrar uma componente ambiental de crescente significado, parece-me útil referir que o turismo é a actividade que induz maior riqueza na economia nacional por cada euro investido. Representa 10% do PIB, do Valor Acrescentado Bruto e da população activa. Por isso, é essencial ao desenvolvimento económico e social e à afirmação internacional de Portugal.

16 A primeira de que há registo em Portugal com finalidades militares, foi realizada em Ceuta na fase de planeamento da expedição que se realizaria em 1415 e é descrita por Gomes Eanes de Zurara na Crónica da tomada de Ceuta.

17 No prólogo do *Esmeraldo de situ orbis* (c. 1505) chama a atenção para a influência das marés nos combates navais.

18 Os roteiros de Goa a Diu e do Mar Roxo (1539-1540) resultaram de levantamentos geo-hidrográficos realizados por D. João de Castro com o propósito específico de empregar o poder naval português no Oriente, contra adversários perigosos, que dominavam posições geográficas importantes, desfrutavam de consideráveis apoios em terra e dispunham de grande experiência de navegação naquelas águas.

19 Na arte da guerra do mar (1555), este extraordinário tratadista português realça a influência do conhecimento do mar nos combates navais.

esta competência, embora indispensável às finalidades militares, tem plena utilidade na investigação do mar para propósitos de desenvolvimento económico. É esta dupla valência, cujas raízes se perdem no tempo, que leva os pequenos países costeiros como Portugal, a manter importantes centros de investigação dos oceanos integrados nas suas marinhas de guerra.

Quanto às armadas, salienta-se que existem cerca de 150 em todo o mundo, desde as poderosas forças expedicionárias dos EUA num extremo do espectro, até às unidades de fiscalização costeira dos pequenos países ribeirinhos. Entre estes dois limites, verifica-se uma considerável variedade de modelos. Salienta-se, contudo, que há uma atitude deliberada de diversos países para fortalecerem as suas marinhas de guerra, sendo a Índia²⁰, o Japão²¹ e a Espanha²², bons exemplos de desenvolvimento e consolidação das forças navais. A marinha chinesa, apesar de impressionante pela quantidade de unidades navais combatentes, tem ainda um longo caminho a percorrer antes de se transformar numa força poderosa à escala mundial²³. Porém, a ambição é evidente.

Nas áreas de interesse estratégico de Portugal, importa ter presente que existem diversas pequenas potências marítimas que podem lançar ameaças sérias, especialmente no contexto de operações navais de baixa intensidade. Na realidade, navios simples, rápidos e armados com mísseis de superfície-superfície relativamente pouco sofisticados, são capazes de dificultar o controlo do mar. Se estes navios forem apoiados por submarinos, uma pequena Marinha como a nossa terá grandes dificuldades em manter um adequado controlo do mar. Por isso, para efeitos de edificação e emprego da sua força naval, Portugal não pode descurar a possibilidade de ter de fazer face, por si só, àqueles meios navais, sobretudo nos períodos de elevação da tensão, quando o ambiente internacional é de ambiguidade e precaução, acompanhado com a defesa firme de direitos.

20 A marinha indiana possui 1 porta-aviões, 16 submarinos e 19 combatentes de superfície. Desejando fortalecer a sua capacidade oceânica tem encomendados mais 7 combatentes de superfície e prevê a construção de mais 1 a 2 porta-aviões e de 1 ou mais submarinos lança mísseis de longo alcance.

21 O Japão está a desenvolver capacidades militares que permitirão equilibrar a relação de forças com a China. As suas principais prioridades são a defesa aérea e a protecção das rotas de comunicação marítima. Já possui uma classe de cruzadores lança mísseis e prevê a construção de outras. Tem igualmente prevista a obtenção de outros meios de superfície e submarinos, para além de aviões de patrulha marítima, com o objectivo de criar uma capacidade de defesa autónoma que permita aumentar a sua presença militar na região.

22 A marinha espanhola possui 1 porta-aviões, 8 submarinos e 11 combatentes de superfície. Planeia a construção de mais 3 submarinos e 4 fragatas.

23 Actualmente possui 50 navios combatentes de superfície e 50 submarinos, incluindo um com capacidade para lançar mísseis balísticos. Iniciou recentemente um programa para construção de navios de superfície. Numa segunda fase, que se desenrolará até 2020, serão construídos dois porta-aviões e os respectivos escoltadores. Só a partir desse ano a marinha chinesa terá capacidade de projecção de força a nível global.

Nas áreas de interesse estratégico de Portugal, também existem diversos Estados confrontados com crescentes dificuldades de governabilidade e com o fracasso do seu sistema político-administrativo. Neles, verificam-se frequentemente problemas internos que provocam migrações em massa do interior para as zonas costeiras superpovoadas. Este fenómeno agrava as condições de vida das populações e encoraja o crime organizado, a constituição de exércitos privados e o aparecimento de senhores da guerra. Leva, igualmente, a acções de insurreição que visam a alteração dos regimes políticos. A combinação de tais problemas no litoral daqueles Estados, cria condições para a realização de operações militares, seja para restabelecer a paz ou para evacuar cidadãos nacionais. Ora, se é no litoral que estão os problemas potenciais, também é aí que se encontra outra zona privilegiada de empenhamento dos meios navais e dos fuzileiros.

Para fazer face à incerteza associada aos problemas antes enunciados, coloca-se à Marinha o desafio de manter um sistema de força naval coerente, equilibrado e eficaz, apto a projectar força de forma autónoma e a garantir uma participação responsável nas alianças de que o país é parte. Na resposta a este desafio, importa ter em atenção que as marinhas requerem grandes investimentos em equipamento e têm elevados custos de funcionamento. Para além disso, um pequeno país como Portugal não pode fazer face, por si só, às ameaças que afectam o ambiente de segurança onde está inserido. No que à Marinha diz respeito, é evidente a necessidade de participação em missões militares, de segurança e de protecção, realizadas no âmbito de acções de cooperação multinacional. Todavia, neste contexto, salientam-se as dificuldades de operação com marinhas de diferente sofisticação, decorrentes de deficiências de interoperabilidade a diversos níveis, particularmente complexas quando as forças multinacionais são coligações ad-hoc que operam com doutrina, equipamentos e capacidades muito diferentes. Do exposto, torna-se evidente a importância de, em Portugal e na Marinha, se estruturar e intensificar o treino, os exercícios e as operações navais em ambiente multinacional. Surge, igualmente, com considerável destaque, a necessidade de se investir em tecnologia naval, de forma a que os nossos navios possam operar eficazmente quando integrados em grupos-tarefa multinacionais.

3. Conclusão

A consciência estratégica dos oceanos, nas suas expressões de natureza política, económica, ambiental e militar, é indispensável para que Portugal possa usar o mar, ampliando as ambições de satisfação dos seus interesses de desenvolvimento e segurança.

No campo do desenvolvimento, a consciência estratégica dos oceanos mostra-nos que o reforço das capacidades científicas e tecnológicas da Marinha é relevante para uma melhor compreensão do mar e das suas relações com as actividades humanas, de forma a potenciar e a garantir o uso sustentado dos recursos (biológicos, físicos, minerais, energéticos, etc.) e a permanente realização das actividades litorais que a posição geográfica privilegiada e os vastos espaços marítimos de Portugal proporcionam.

No campo da segurança, a consciência estratégica dos oceanos evidencia a responsabilidade da Marinha pela imposição da autoridade do Estado, através da utilização de capacidades militares. É uma missão complexa e multifacetada, que engloba tarefas diversificadas em águas interiores, costeiras e no alto mar, que exige meios muito diferenciados, desde as pequenas lanchas de fiscalização estuarinas, a navios combatentes do tipo fragata e submarino. Para além disso, obriga a dispor de pessoal motivado e com amplas qualificações profissionais.

Em suma, a consciência estratégica dos oceanos comprova que o saber ligado ao mar e um sistema de força naval coerente, equilibrado e eficaz face às necessidades do país, são elementos do poder nacional, cujo fortalecimento e emprego deve ser cuidado e promovido para que se possa incorporar o mar na política nacional e, assim, Portugal vença os desafios do futuro.

Bibliografia

MADEIRA, César, «What navies for the 21st century: blue water or brown water?», Joint Services Command and Staff College, Julho de 2002.

RIBEIRO, António Silva, «Poder marítimo: tradição e ciência», Lisboa, Revista da Armada, n.º 317, Fevereiro de 1999, pp. 6 e 7.

RIBEIRO, António Silva, «Segurança Nacional: desafios à Marinha Portuguesa», Conferência proferida na Academia de Marinha, 22 de Outubro de 2003.

VÁRIOS, Colóquio Vasco da Gama, Actas do Colóquio, Lisboa, Escola Naval, Impresso por Heska Portuguesa, S.A., Julho de 1999, pp. 229 a 244, 293 a 300 e 374 a 384.

VÁRIOS, O oceano... nosso futuro, Relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos, Lisboa, EXPO98/Fundação Mário Soares, Impresso por Norprint, Artes Gráficas, Lda., 1998.

A Razão e o Método

Considerações sobre “O Mar, a Economia e a Segurança Nacional”

Óscar Napoleão Filgueiras Mota

Engenheiro construtor naval

Resumo

A economia e a segurança nacionais estão e sempre estiveram intimamente ligadas. A primeira questão que se põe é até que ponto se deve favorecer uma ou outra; a segunda questão é como criar sinergias. De uma tabela comparativa do produto interno bruto e despesas militares nos países da NATO, concluímos que a nossa despesa militar é talvez razoável, mas é muito exagerada a parte correspondente a despesas com o pessoal. Apresenta-se o vasto leque das economias ligadas ao mar, que pode sintetizar-se em utilização das águas, exploração do fundo do mar e utilização da zona costeira (indústria, comércio e lazer). É feita referência à zona económica exclusiva, aos recursos marinhos e à exploração científica do mar. Mais desenvolvido é o capítulo sobre a construção e a reparação naval, sem esquecer as suas repercussões ambientais e a melhor maneira de as utilizar em favor da competitividade. A grande indústria de reparação naval apenas necessita, em Portugal, de condicionamentos laborais compatíveis com a sua especificidade (dois ou três turnos por dia, trabalho sete dias por semana, encomendas de curta duração). Já para a construção são vitais as encomendas de navios da Armada, que deverá cuidar a sua actuação de modo a tornar-se elemento dinamizador e catalisador do progresso. A nossa vocação marítima é mais um caso de saudosismo poético que de praxis, mas factores favoráveis continuam a existir, e será também pela razão e pelo método, aprendendo e fazendo, que poderemos criar as nossas oportunidades e alcançar sucesso.

Abstract

Economy and defence capacity have always been intimately connected. The first question is in what measure one or the other should be favoured; the second question is how to create synergies. From a table comparing the gross internal product and defence spending of NATO countries, we concluded that Portuguese spending is reasonable in terms of percentage; there is, nevertheless, a disequilibrium between equipment and personnel spending, that largely favours the last one. The full range of ocean connected economic activities is synthesized: waters uses, sea bed exploration, coastal land activities (industry, commerce, recreation). Reference is made to the exclusive economic zone, marine resources and the scientific exploration of the ocean. The chapter about shipbuilding and ship repairing is more developed, without forgetting the environmental consequences and how to use them to favour competitiveness. The large ship repairing activity in Portugal needs nothing more than labour laws and practice that take into account its specificity (two or three shifts per day, seven days a week, short term business). In contrast, the shipbuilding activity requires Portuguese Navy orders that should be awarded in such a way as becoming a catalyst of progress. The Portuguese marine vocation is more a case of nostalgia than praxis, but favourable factors still are present and with reason and method, doing by knowing, we can still create our own opportunities and grab them.

*“The Portuguese strategy, doing by knowing, made good sense. Each trip built on the ones before; each time they went a little further; each time they noted their latitude, changed their maps, and left a marker of presence...
Gradually fear yielded to reason and method.”*

David S. Landes – The Wealth and Poverty of Nations

1. Introdução

Comecemos por um esclarecimento:

O essencial deste artigo foi escrito após a realização de um seminário sob o tema “O Mar, a Economia e a Segurança Nacional”, organizado no Porto pelo Instituto da Defesa Nacional, em 25 e 26 de Junho de 2003 (designá-lo-emos por Seminário) e incluía as suas conclusões.

Fizeram-se agora (Julho de 2004), alterações e actualizações, mas não quisemos excluir de todo aquelas conclusões, dada a qualidade das apresentações originais.

a) A vocação marítima

A apregoada vocação marítima nacional será, para muitos, uma verdade indiscutível, até uma evidência.

Mas é apenas uma crença, revelada pelos milagres de uma gesta que terminou há mais de três séculos, e cuja permanência tem sido alimentada pelas escrituras de geniais poetas.

Como quase todas as crenças será boa ou má, conforme o uso que lhe dermos.

Podemos usá-la para nos dar visão e perseverança, mas aí de nós se nos limitarmos a invocá-la ritualmente em discursos oficiais.

Como guia dos caminhos a percorrer, das medidas a tomar, temos de usar realisticamente os conhecimentos das ciências naturais e as ajudas das ciências sociais, nomeadamente da economia.

Citemos, a propósito, uma frase do Presidente da República, nas comemorações do 10 de Junho de 2003:

“a vocação oceânica que foi nossa no passado, que permanece pela realidade geográfica do presente, e que devemos projectar no futuro”

Na verdade, é fundamentalmente pela realidade geográfica que poderemos falar hoje em vocação marítima.

Muito apropriadamente o Instituto da Defesa Nacional ligou, no título do Seminário já citado, três temas que se encontram fortemente entrelaçados.

b) Economia versus segurança?

A economia e a segurança nacionais estão e sempre estiveram intimamente ligadas. A questão põe-se, em geral, até que ponto se deve favorecer uma ou outra.

Podemos extremá-la e simplificá-la, considerando a visão espartana e a visão ateniense.

A primeira representa o menosprezo da economia e do bem-estar a favor da segurança social e militar, que aliás só foi possível pelo esmagamento económico e social dos hilotas.

A segunda utilizou sobretudo os dons do espírito e a riqueza do comércio marítimo para conjugar bem-estar com segurança.

Mas infelizmente para o pensamento politicamente correcto, quem ganhou a guerra do Peloponeso foi Esparta, embora com ela também se tenha arruinado.

Para quem queira estudar este assunto nos seus múltiplos aspectos, as referências bibliográficas 1 e 2 fornecem matéria para ampla reflexão. Da referência 2 relevamos a evolução do PIB de diferentes países numa perspectiva histórica, que pelo menos nos faz esperar que, assim como temos ficado para trás, também poderemos, se quisermos e soubermos, passar para a vanguarda.

Mas voltando a Atenas e Esparta, consolemo-nos com o facto de os exemplos não demonstrarem coisa nenhuma, servindo neste caso apenas para enquadrar as leituras do Quadro 1, elaborado com base na referência 3, que relaciona despesas militares e PIB.

Eslareçamos que o PIB_{PPC} é o produto interno bruto corrigido em termos de paridade do poder de compra; no caso português é consideravelmente superior ao PIB a preços correntes. Os valores relativos do PIB_{PPC} /habitante dão uma boa ideia da relação dos níveis de vida.

Termos usado dólares americanos (USD) em vez de Euros resulta de ser aquela a moeda utilizada pela nossa fonte.

Quadro 1 - Produto Interno Bruto (PIB) e Despesas Militares (DM)

Notas - Valores em USD e referidos a 2001

- As colunas (4) e (7) foram obtidas por cálculo: (4)=(5)x(1)/(2) e (7)=(6)x(5)

	PIB _{PPC} / capita(1)	PIB/ capita(2)	DM em % PIB ¹ (3)	DM _{PPB} / capita(4)	DM/ capita(5)	DM Equip ^o em % DM/ capita ² (6)	DM Equip ^o / capita(7)
Espanha	20444	18301	1,2	247	221	13,2	29
França	24919	30395	2,6	639	779	19,9	155
Grécia	16937	13436	4,8	813	645	15,1	97
Holanda	29009	32085	1,6	469	519	17,6	91
Portugal	18424	13159	2,1	382	273	6,3	17
Reino Unido	25242	22266	2,4	603	532	24,8	132
Nato Europa	20653	20348	2,0	397	391		
EUA	37315	33463	2,9	1068	958	22,0	⁽¹⁾ 211
Nato geral	26839	25059	2,5	627	585		

- 1 Durante a preparação deste trabalho surgiram-nos algumas dúvidas sobre as percentagens apresentadas. Tentámos a confirmação no World Factbook 2002 da CIA, mas no que respeita a Portugal, os números apresentados não eram congruentes. De notar a advertência aí apresentada, que nas despesas militares portuguesas eram incluídas despesas com a GNR e reformas de militares; tal foi-nos confirmado por fonte independente.
- 2 A referência 3 adverte, na rubrica “Statistics - Defence spending by category” que “in view of the difference between NATO’s definition of defence spending and national definitions, the proportions may diverge from those quoted by national authorities or given in national budgets”. Esta afirmação credibiliza a comparação entre despesas de equipamento nos diversos países, que mais adiante fazemos.

Algumas conclusões e explicações resultantes da leitura do Quadro 1:

Conclusão	Explicação
A percentagem do PIB nacional utilizada em despesas militares situa-se (talvez com algumas habilidades) na média da NATO	O Estado faz um esforço razoável, ou pelo menos sofrível, para equipar as Forças Armadas
As nossas despesas militares per capita são bastante baixas	O problema é da nossa má prestação económica, o que depende essencialmente da globalidade da Nação
É muito baixa a percentagem das despesas militares utilizada em equipamento o que, em termos de valores absolutos é ainda muito pior, mesmo dramático	A estrutura das Forças Armadas é muito deficiente, o que significa que não têm sido feitas as reformas necessárias. Para uma análise mais profunda, haveria que decompor as despesas por ramos e especialidades, analisando ainda a influência da inclusão da GNR ³

Estes números necessitariam ainda de uma outra leitura: qual o valor acrescentado nacional nas indústrias de defesa? Por outras palavras: como é que as despesas militares contribuem para a expansão das nossas indústrias e para avanços nas áreas de investigação e desenvolvimento?

Esta é uma das perguntas mais importantes que pode fazer-se no contexto da defesa: a segurança tem-se comportado como rival (na alocação dos recursos da nação) ou como motor da economia?

c) O conjunto da economia ligada ao mar

Tem havido, em vários países, iniciativas para o tratamento integrado das actividades económicas ligadas aos mares, sobretudo de mares fechados ou pouco abertos, como é o caso do Mar Báltico e do Mar do Norte.

³ Note-se bem que,

- sendo o custo dos equipamentos que adquirimos, sensivelmente igual ao dos outros países;
- estando o vencimento dos nossos militares (como os ordenados em geral) muito abaixo da média europeia, seria de esperar *a priori* que as despesas de equipamento representassem em Portugal, uma percentagem superior à média dos outros países NATO, e não o contrário.

Em Portugal tivemos o anúncio dessa política com a criação, em Maio de 2003, da Comissão Estratégica dos Oceanos (referência 4), ao que parece relegando para o esquecimento a Comissão Oceanográfica Intersectorial (referência 5), já então com cinco anos.

Tentativamente, poderemos considerar as seguintes áreas:

- Utilização das águas:
 - Pesca – profissional e de recreio
 - Navegação – comércio, recreio e turismo
 - Energia – ondas, marés, aproveitamento das diferenças de temperatura
 - Actividades ambientais
- Exploração do fundo:
 - Energia – petróleo, gás natural, bolsa de metano solidificado
 - Minerais
- Zona costeira:
 - Construção e reparação naval – guerra, comércio, trabalho, pesca, turismo e recreio
 - Lazer e turismo – exploração das praias, marinas, hotelaria, etc.
 - Portos e suas instalações
 - Comércio e indústrias ligados aos portos e navegação
 - Actividades ambientais
- Outras áreas:
 - Indústrias auxiliares – componentes e equipamentos da construção e reparação naval
 - Escolas de formação profissional
 - Laboratórios e institutos de investigação

d) As interrogações ambientais

Sabemos ainda muito pouco sobre problemas tão importantes como a lentíssima circulação das águas e a real capacidade regenerativa dos oceanos (referência 6), apesar dos esforços internacionais que têm vindo a ser desenvolvidos (referência 7).

Que efeito terão a poluição global e local sobre as actividades económicas? Partindo de factos indicados na referência 8, podemos colocar algumas perguntas:

- O nível do mar subiu entre 10 e 25 cm nos últimos 100 anos; quanto subirá nos próximos 100?
- Cerca de 80% da poluição que atinge o mar vem de terra, embora a originada no próprio meio marítimo seja frequentemente mais espectacular; as consequências

podem ser localmente muito graves; vamos conseguir inverter a tendência antes de causar danos irreparáveis à vida nos oceanos?

- O transporte a longa distância e descarga de águas de lastro, tem efeitos mais negativos sobre faunas e floras locais do que qualquer outra causa de poluição no mar; as medidas de precaução em preparação na International Maritime Organization serão suficientes?

O intenso tráfego que passa ao longo da nossa costa, tem sido desde sempre fonte de riqueza e nos últimos decénios esteve na origem de uma desenvolvida indústria de reparação naval. Mas as contrapartidas são, por exemplo:

- A frequente poluição do mar e das praias por resíduos de lavagem de tanques;
- A acumulação de TBT em sedimentos, que junto à ponta de Sagres atingem os 160 ng/g (referência 9).

Como vai a situação evoluir?

2. Segurança e recursos dos oceanos

As considerações sobre este tema são totalmente respigadas das conclusões do Seminário.

2.1. Sessão de abertura

Na Conferência Inaugural, do Almirante Vieira Matias, foram apresentadas as grandes causas do afastamento de Portugal do mar nas últimas três décadas: a perda das colónias, a adesão à União Europeia e ausência de uma estratégia nacional ligada ao mar.

Destaquemos outros temas:

- A nossa vocação marítima, uma vez desperta, permitiria compensar o reduzido poder económico, com o aproveitamento das nossas potencialidades ligadas ao mar.
- Haver navios estrangeiros a fazerem investigação nas nossas costas;
- A existência de duas classes de meios navais:
 - Navios simples, ligados a acções de segurança (busca e salvamento, repressão do narcotráfico), projectados e construídos no nosso país;
 - Navios com aptidão para combate, como submarinos, fragatas, navio de projecção de forças (nomeadamente fuzileiros).

- Os cachos (*clusters*) de actividades marítimas, complexos porque em geral ligados a outra redes de actividades económicas.

2.2. O mar sob jurisdição nacional e os seus recursos

- a) Foram relevados a ambiguidade da definição da zona contígua e o entendimento actual de plataforma continental. Este conceito jurídico é assente num conceito geofísico (tradicional), mas pode coincidir com o de zona económica exclusiva. Foi realçado que os direitos sobre esta zona são independentes da sua ocupação real ou fictícia.
- b) Em relação aos Recursos Marinhos, foi posta ênfase na enorme importância do mar territorial quanto aos recursos de pesca: até 20 ou 30 milhas da costa estão concentrados talvez 98% desses nossos recursos.

Considerou-se que muitos dos nossos problemas têm origem na organização do Estado, incluindo uma legislação prolífera e desajustada.

Outros pontos tratados:

- Será vital a nossa capacidade de negociação com o parceiro ibérico e com a UE, numa relação complicada pela subserviência da nossa posição em termos comunitários;
 - É, pelo menos, curioso que as capturas na década de 90 tenham aumentado na Espanha, Irlanda e outros países comunitários, ao contrário do que aconteceu com a Alemanha e Portugal;
 - Uma ideia força: a gestão integrada da zona costeira.
- c) Em relação à estrutura portuária nacional e a sua relação com os transportes marítimos, foi assinalado que uma das dificuldades principais actuais para o desenvolvimento da marinha mercante e da marinha de pescas é a escassez de candidatos às escolas profissionais, a todos os níveis (onde está o país de marinheiros?)

2.3. A investigação científica do mar

Notemos a múltiplas disponibilidades actuais do Instituto Hidrográfico, entre as quais uma boa rede de marégrafos e de bóias ondógrafas, e a capacidade de intervenção em dois importantes tipos de situações:

- Emergências como a dos derrames do “Prestige” (incluindo a captação de apoio internacional);
- Apoio a exercícios NATO como o Swordfish 2001.

Do Instituto de Investigação das Pescas e do Mar relevem-se as disponibilidades em termos ambientais: estudos das consequências de contaminações das águas estuarinas por DDT (insecticida já não utilizado mas muito persistente), por PCB (policlorobifenilos que eram usados em transformadores e condensadores) e por hidrocarbonetos.

Mereceu destaque o êxito de uma criação de ostras no Algarve, atribuída à boa qualidade do investimento efectuado, em contraste com outros onde a busca do lucro imediato se tem sobreposto à obtenção de resultados mais lentos mas sustentados.

3. O mar e a indústria nacional

Este tema foi também tratado no Seminário, mas vamos expandi-lo um pouco e actualizá-lo.

Faremos uso de uma ou outra informação colhida sobre o trabalho da Comissão Estratégica dos Oceanos (CEO), do qual se aguarda ainda a publicação oficial.

3.1. Os estaleiros navais e os estuários

Voltamos a temas ambientais, mas trata-se de uma chamada de atenção que não nos cansamos de repetir.

Sabemos que no trabalho da CEO é posto ênfase na importância dos estuários, dos quais é realçada a valência ambiental. Para estarmos de acordo bastará lembrar que eles cobrem 20% das áreas nacionais classificadas e representam 90% dos nossos recursos hídricos superficiais.

Os estuários não só recebem cargas poluidoras geradas a montante pela agricultura e indústrias, como poderão ver a sua contaminação aumentada pelas indústrias neles implantadas.

Tivemos ocasião de desenvolver com algum pormenor este tema num simpósio da Academia de Marinha, “O Mar no Futuro de Portugal” (referência 11), e transcrevemos aqui a nossa tese:

- Os nossos estaleiros navais estão situados em zonas estuarinas ecologicamente sensíveis, pelo que as suas prestações ambientais assumem particular relevo.

- Não se deveria sequer pôr a questão de respeitar o ambiente, mas sim como conciliar essa necessidade com a de manter competitivas as empresas, numa actividade que há muitos decénios está globalizada.

Infelizmente, porém, muitos gestores continuam a considerar as questões ambientais como obstáculos criados à eficiente operação das suas empresas.

- Não se podem fazer mudanças tecnológicas importantes sem promover a economia de recursos – ponto cardeal da gestão ambiental – e sem as sustentar por saltos na qualidade, sem os quais não são aplicáveis.

Procurámos demonstrar que:

- um sistema de gestão ambiental correctamente implantado tem um valor acrescentado para os estaleiros navais que largamente ultrapassa os seus custos;
- essa implantação constitui uma óptima oportunidade para promover as mudanças culturais de que as empresas necessitam para a sua sobrevivência.

3.2. Construção e reparação naval

A crise da construção naval internacional data do primeiro choque petrolífero, em 1973. Ao problema relativamente efémero da redução da procura, sobrepôs-se outro, muito mais duradouro, do excesso da oferta (anos depois do eclodir da crise ainda se continuavam a inaugurar estaleiros navais). Nem todos tiveram a ousadia ou a possibilidade de seguir o exemplo sueco de fechar alguns dos melhores estaleiros navais do mundo cerca de 1977.

A reparação naval começou a sentir a crise (redução de procura, excesso de oferta) alguns anos mais tarde.

O fenómeno devia afectar essencialmente os grandes estaleiros (o maior problema era o dos petroleiros, ou seja a redução de toneladas-milha do transporte), mas foi-se repercutindo em ondas sucessivas para empresas construtoras e reparadores de menor dimensão.

Presentemente a construção é dominada pelo Extremo-Oriente, com clara saliência da Coreia do Sul, desde há anos acusada de *dumping* pela União Europeia. A Europa tenta, desesperadamente, comandar a “alta costura” (transportadores de gás liquefeito e de produtos químicos, navios de cruzeiro) deixando os navios mais simples para a concorrência.

Introduzamos, entretanto, o essencial das semelhanças e diferenças entre construção e reparação naval:

- Semelhanças – muito do equipamento pesado e infra-estruturas são comuns; materiais utilizados, consumíveis e ofícios são, em larga medida, semelhantes ou mesmo iguais;
- Diferenças – uma construção é um bem de equipamento (planeamento e fabrico de longo prazo) e a reparação é a prestação de um serviço (curto prazo); o valor acrescentado do estaleiro pode ser de 30 a 50% numa construção e de 80 a 90% numa reparação.

A importância estratégica da construção é realçada pelo facto de ser, em larga medida, uma indústria de montagem, indo portanto fomentar as indústrias a montante. Voltaremos ao assunto quando falarmos de indústrias associadas.

Passando ao caso nacional, e esquecendo por falta de espaço os pequenos estaleiros cuja importância é sobretudo local mas não desprezável, vamos concentrarmos nos grandes: o Arsenal do Alfeite, os Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC) e a Lisnave.

O último caso é o mais importante em termos económicos, dado o elevado valor acrescentado da sua actividade⁴. A Lisnave é o maior estaleiro de reparação naval europeu e o segundo ou terceiro do mundo. Este sucesso é devido em parte à posição geográfica (embora claramente menos que no passado), mas também aos relativamente baixos salários e a uma eficaz gestão comercial e da produção. Sempre foi uma empresa privada, com conhecidos altos e baixos.

Quanto à posição actual: depois de um primeiro trimestre de 2004 pior, o segundo melhorou consideravelmente e a perspectiva é de resultados positivos no fim do ano.

Pensamos – é uma opinião pessoal e controversa –, que após os gloriosos primeiros anos de liderança técnica, a empresa não tem feito o suficiente para se afirmar em trabalhos de maior valia técnica e económica. Mas a presente sobrevivência “honrada” é já um feito.

Os Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC) continuam a ser essencialmente de construção, embora a ocupação em reparação naval represente talvez 20% da mão-de-obra anual total. A empresa tem tido quase sempre dificuldades económicas, desde o seu nascimento; exceptua-se, *grossomodo*, a década de 80, devido à continuidade de exportações para a União Soviética, à excepcional valorização do dólar (moeda em que eram feitos os contratos) e talvez a um razoável período de aumento de produtividade geral. Os anos

4 Este factor positivo pode ter efeitos perversos. Quando, durante o início da década de 80, foi mantida uma paridade com o dólar e outras moedas fortes quando a nossa inflação era muito superior à dos países dessas moedas (era a preparação para a moeda única europeia), a Lisnave e outras empresas exportadoras tiveram um letal agravamento relativo custos / receitas da ordem dos 25%.

de 2002 e 2003 foram especialmente maus, embora uma parte dos resultados negativos se deva à adopção de novos critérios contabilísticos (em nosso entender correctos).

Com um navio químico em construção, quatro navios patrulha e duas pequenas embarcações turísticas em carteira (para as albufeiras do rio Douro), o panorama não é animador. As conversações para encontrar um parceiro alemão estratégico estão paradas, ao contrário do que seria de supor, depois da adjudicação dos dois submarinos para a Armada a uma empresa alemã.

E é pena, pois trata-se de uma unidade verdadeiramente estratégica, até com uma capacidade de projecto muito maior que qualquer outra, incluindo o Arsenal do Alfeite. Um sinal positivo é o investimento em perspectiva de 25 milhões de euros utilizando, em larga medida, equipamento alemão em segunda mão – mas bastante melhor do que o que o estaleiro possui –, e mão de obra da própria empresa.

Quanto ao Arsenal do Alfeite, herdeiro de algumas más, mas também de muitas boas tradições, continua com as suas dificuldades em satisfazer as necessidades de reparações da Armada e de renovar o seu antiquado equipamento. A organização da Marinha também não ajuda, e pensamos que nada retrata melhor essas dificuldades do que ser aceite, em pleno século XXI, que a reparação dos navios da Armada possa ser atrasada por falta de sobresselentes.

3.3. *Indústrias associadas*

Verificou-se no Seminário que falhou redondamente o projecto SUBNACE, cujo objectivo seria o de atingir os 51% de participação nacional nas construções militares em curso nos ENVC. Um dos principais factores terá sido a encomenda *piecemeal* dos patrulhas oceânicos: dos doze iniciais, só foram encomendados dois num primeiro tempo e há pouco tempo mais dois.

Surpreendentemente (ou não) verificou-se que as indústrias de sucesso estão todas ligadas às novas tecnologias: destacamos a EID e a Edisoft que são dois sucessos internacionais, tendo sido apoiadas num primeiro tempo pela Marinha de Guerra. Mencione-se também o sucesso internacional de uma empresa produtora de cabos eléctricos, a CABELTE, mas que não tem querido ou podido fornecer material para navios; esta situação poderá vir a mudar, com fornecimentos para os patrulhas oceânicos.

Parece-nos que se poderá concluir o seguinte:

- O desenvolvimento das indústrias tradicionais (guinchos e cabrestantes, motores eléctricos, fundição de ferros e amarras, fabrico de aço) para incorporação em

navios, não é viável; resta a hipótese de alguma multinacional desenvolver – sobretudo para exportação –, essas actividades.

- O desenvolvimento de indústrias de equipamento electrónico, com forte incorporação de *software* é viável, devendo a Marinha prestar-lhes uma especial atenção na sua fase inicial.

3.4. Organizar o futuro

Cremos que a Lisnave continuará na senda da recuperação, desde que sejam nacionalmente proporcionadas condições de contratação laboral que não sejam desfasadas das necessidades de estaleiros que trabalham em dois ou três turnos, sete dias por semana, em trabalhos de programação a curto prazo.

Na construção naval, não é demagógico dizer que à Armada cabe um papel dinamizador e catalisador, e nunca um papel passivo ou acomodatório. A Armada terá de assumir essas responsabilidades.

Conhecemos bem alguns casos passados de oportunidades perdidas. Mesmo o caso dos patrulhas oceânicos, um navio simples na feliz sistematização do Alm. Vieira Matias, não é exemplar:

- A entrega da parte principal do projecto (em termos de cálculo e de definição de equipamento) a uma empresa alemã, contraria a letra e o espírito daquela sistematização;
- A preterição da Rinave na classificação dos navios, baseada em argumentação ultrapassável, desmente declarações oficiais de apoio ao aumento da incorporação nacional e, talvez mais grave, impede que todos os agentes possam ganhar uma maior experiência numa área fulcral.

Cremos que a mesma sistematização merece ser promovida a política de construção naval da Armada, quiçá com um acréscimo do seguinte tipo, em relação aos navios com aptidão para combate:

- Serão tomadas providências para maximizar a participação nacional no projecto e na incorporação de equipamentos e de *software* de diversa ordem;
- Em séries de três unidades ou mais, em princípio só a primeira será construída no estrangeiro⁵; as restantes serão fabricadas em Portugal⁶.

5 Encontrávamo-nos nos ENVC quando, cremos que em 1983 ou 1984, fomos visitados por uma delegação do estaleiro naval holandês Royal Schelde, projectistas e construtores das fragatas NATO *Standard*, acompa-

4. Uma síntese

Tentando sistematizar e acrescentar algo:

- (1) A nossa pretendida vocação marítima é mais um caso de saudosismo poético do que praxis; salva-nos a inevitabilidade do factor geográfico.
Despertar a capacidade de agir é condição necessária para transformar em actividade o nosso potencial oceânico.
- (2) O conjunto da economia ligada ao mar é muito vasto, sendo necessárias:
 - a) Providências imediatas sobre questões ligadas às pescas – que requerem sobretudo actuação governamental – junto do parceiro ibérico e da UE;
 - b) Acções de curto prazo na orla marítima, presentemente atacada pelo mar de um lado e pela construção civil do outro. A zona costeira é o cerne do importantíssimo cacho de actividades do lazer e do turismo, que funcionará por si mesmo desde que estejam criadas condições físicas e sejam removidas as peias burocráticas actuais;
 - c) Acções de médio prazo, como sejam o fomento da marinha mercante e das indústrias ligadas aos portos e à navegação, em que Estado e empresários terão que dar as mãos;
 - d) Controlo, coordenação e integração das pesquisas efectuadas nas nossas costas por entidades estrangeiras, quer nas pesquisas autorizadas de petróleo e gás (onde recebemos apenas as informações que nos querem dar), quer nas de embarcações especializadas estrangeiras, cuja actividade científica nem minimamente controlamos;
 - e) Acções de investigação oceânica, vitais para o nosso futuro de longo e longuíssimo prazo:

nhados por um oficial construtor naval, então prestando serviço no Estado-Maior da Armada. O objectivo era verificar se o nosso estaleiro poderia construir a 2ª e a 3ª das fragatas cuja aquisição estava projectada. Após dois dias de visitas e discussões os visitantes declararam-se satisfeitos e uma semana depois tínhamos uma carta do estaleiro holandês afirmando a sua disponibilidade para connosco colaborarem na construção em Viana das duas fragatas. Nem seriam mais caras do que construídas na Holanda.

- 6 Supondo uma incorporação nacional de 30%, isto significaria que em três unidades o fornecimento estrangeiro representaria 240% do valor de um navio e o nacional 60%. Será curioso comparar com o caso recente de aquisição de dois submarinos, em que a participação estrangeira é 200% do valor de um navio e a nacional próxima do zero.

- Aproveitamento das capacidades existentes, mas procedendo à sua expansão e acabando com a absurda e até anti-patriótica descoordenação⁷ (seria melhor dizer ignorância mútua?);
 - Lançamento da investigação sobre a captura da energia do oceano: ondas, marés, diferenças de temperaturas (fontes quentes e fontes frias, em termos termodinâmicos);
 - Lançamento da pesquisa dos recursos de petróleo, gás e hidratos de metano⁸.
- (3) A indústria naval tem sido vital para a modernização do país desde a primeira revolução industrial. Sê-lo-á ainda na terceira?
- É uma indústria tratora, pois:
- serve-se de indústrias a montante – a construção naval pode ser encarada como uma indústria de montagem;
 - serve-se de grandes apoios de subcontratação, tanto na construção como na reparação (que é, em larga medida, uma prestação de serviços).
- Temos, em Portugal, dois paradigmas:
- Os ENVC na construção, situado na linha da frente dos construtores europeus em termos de capacidade técnica;
 - A Lisnave, figura cimeira da reparação naval a nível mundial.
- O Estado não deverá prescindir de utilizar as possibilidades que a UE lhe faculta (como seja a livre adjudicação das construções militares), nem poderá deixar de seguir o exemplo de países de maior capacidade industrial, que utilizam uma sofisticada rede de auxílios (estatais, regionais, municipais), para benefício, também, dos pequenos estaleiros.
- (4) As indústrias associadas à indústria naval nunca tiveram em Portugal peso significativo.

7 Na investigação nacional temos vindo ultimamente a assistir a alguns *exploits*, que nos deixam orgulhosos e esperançados. No entanto, ela continua muito fraca, com culpas repartidas pelos Governos, pelos institutos e universidades, e pela indústria que não sente a necessidade de investir em investigação. É de 2000 um estudo científico da UE que nos coloca em último lugar da UE no campo da inovação (não confundir com número de doutorados *per capita*) e, o que é muito mais grave, em último lugar quanto à evolução dessa situação.

8 Trata-se de metano no estado sólido (devido à baixa temperatura e elevada pressão) contido em moléculas de água (também no estado sólido), formando o que se designa genericamente por um clatrato. Calcula-se que as reservas mundiais de hidratos de metano sejam duas a quatro vezes iguais ao total de reservas de petróleo, gás e carvão. Estão a decorrer pesquisas em vários mares, sobre os hidratos de metano.

Ainda hoje assim sucede em termos económicos globais. No entanto, desenha-se já o desenvolvimento de empresas com componente tecnológica muito forte e importantes economicamente.

Outro campo de interesse óbvio são as pequenas empresas de serviços que, se devidamente apoiadas pelos grandes estaleiros, poderão tornar-se um importante factor de competitividade (em Portugal e no estrangeiro).

5. Usar a razão e o método

Ficamos com mais interrogações do que roteiros que nos levem onde desejamos.

As grandes correntes da História vão-nos arrastando, mas temos condições para marcar as nossas balizas, traçar os nossos rumos e bem governar com audácia mas com cuidado.

Mas precisamos sobretudo de perseverança.

Ou, nas palavras de David Landes (referência 1):

A estratégia portuguesa de aprender fazendo, era uma aplicação do bom senso;

Cada viagem era construída sobre as anteriores;

De cada vez avançava-se um pouco;

De cada vez tomava-se nota das latitudes, alteravam-se os mapas e deixava-se uma marca de presença;

GRADUALMENTE, O MEDO FOI VENCIDO PELA RAZÃO E PELO MÉTODO.

Referências Bibliográficas

LANDES, David, *The Wealth and Poverty of Nations*, 1999

KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers*, 1988

NATO Handbook, 19 Outubro 2002

Conselho de Ministros. *Comissão Estratégica dos Oceanos (Resolução)*, 27 Maio 2003

Conselho de Ministros. *Comissão Oceanográfica Intersectorial (Resolução)*, 26 Fev. 1998

ALLÈGRE, Claude, *Économiser la planète*, 1990

Conselho da Europa. *Conferência Parlamentar sobre os Oceanos*, 1998

United Nations. *U. N. Convention on the Law of the Sea – Oceans: The Source of Life*, 2002

U.E., Programa Life. *Impacto dos organoestanhos em alto mar ao longo da Península Ibérica – Contribuição de Espanha e Portugal*, 2000

U.E., Programa CORDIS. *Innovation & Technology Transfer*, Outubro 2001

MOTA, Óscar, *Ambiente e Competitividade nos Estaleiros Navais*, Outubro de 2003

Ameaças Difusas nos Espaços Marítimos sob Jurisdição Nacional.

A Autoridade Marítima no Quadro Constitucional da Intervenção dos Órgãos de Estado

Luís da Costa Diogo

Jurista. Assessor Jurídico do Vice-Almirante Director-Geral da Autoridade Marítima.

Vogal da Comissão de Direito Marítimo Internacional

Resumo

Os novos perfis das ameaças e a transfiguração dos modelos de terrorismo, o mais das vezes indetectáveis e imprevisíveis, vêm impondo aos Estados e às organizações internacionais a necessidade de assumirem novos e mais eficazes formatos de cooperação reforçada e de redes de informação. Na conjuntura geopolítica actual, não só pela enorme peculiaridade das actividades e transportes marítimos, mas sobretudo pelo específico enquadramento jurídico internacional dos espaços marítimos, dos quais resulta, irrefutavelmente, alguma incapacidade de controlo, os Estados costeiros são confrontados com fragilidades acrescidas no exercício da autoridade em espaços jurisdicionais. A uniformidade do poder do Estado em áreas que a morfologia geográfica já define como de elevada complexidade, assume, assim, uma importância fulcral para um Estado que detém jurisdição sobre uma área marítima mais de dezoito vezes superior ao território continental e insular. É em tal quadro que importa avaliar o conceito nuclear de Autoridade Marítima e a sua imprescindibilidade no contexto da Marinha.

Abstract

The new threats and transfigured forms of terrorism, which are indecipherable and unexpected, impose to the States and international organizations the necessity to assume new and effective organic shapes of strengthened cooperation and information global nets. The peculiarity of the maritime transports, and, naturally, the specific geographic morphology of the maritime spaces and areas, demands more efficient and functional uniformed ways to enforce the state and sovereign powers. To exercise authority in the jurisdictional sea, territorial and internal waters, in the biggest maritime area in the European Union, the key word is unity, which increases the nuclear importance of the Maritime Authority concept analysis, and is inward relation with the Navy valences.

“No actual estágio da evolução da história, a Soberania poder ser definida como significado e independência do Estado, que se exprime juridicamente pela faculdade de regular com inteira liberdade, segundo sua própria apreciação, os assuntos internos e externos, na medida em que daí não resulte lesão dos direitos dos outros Estados ou dos princípios e regras do Direito Internacional.”

Academia de Ciências da Rússia

“Os Estados soberanos têm um direito de autodefesa, que tem precedência sobre a Carta das Nações Unidas e que não depende desta organização nem está sujeito a votação em nenhum fórum internacional. Os Estados têm o direito de auxiliar os países vítimas de agressão. É para isto que servem as alianças militares como a NATO.”

Margaret Thatcher, A Arte de Bem Governar, 2002

“A multiplicação das contra-sociedades, o florescimento das religiões de consolo, e esse fenómeno atemorizador que são os poderes erráticos que se multiplicam e usam todas as capacidades tradicionais do Estado sem possuir nenhuma das suas características, são crescentes sinais do descrédito em que está caindo a velha invenção.”

Prof. Dr. Adriano Moreira

“O território, como modo político, é tornado instável por novas realidades, surgem outras formas de guerras, com outros objectivos, que não os territórios.”

Prof. Dr. Bernard Badie, 2003

PARTE I - A NOVA FILOSOFIA DE SEGURANÇA A PARTIR DO MAR. O QUADRO POLÍTICO GLOBAL E OS VECTORES SÓCIO-HUMANO E ECONÓMICO¹

1. Introdução

A Europa, designadamente aquela que está a ser desenhada no novo projecto de *Tratado que institui a Constituição europeia*, e aquela que se esboçou, um pouco mais estruturada, em Salónica, assume molduras diferenciadas, perante uma nova filigrana de

¹ O presente artigo constitui um extracto sistémico adaptado (correspondendo, sensivelmente, a metade) do Trabalho de Investigação Individual (TII) apresentado em sede do IDN, em 2003.

arquitectura de segurança e defesa. A nível interno, em fase de aprovação do seu texto basilar, e a nível internacional, no quadro dos seus compromissos com a NATO, com o *peculiar* relacionamento que terá que continuar a manter com os Estados Unidos da América. É imprescindível, como moldura conceptual, criar condições *prévias* para a emergência de uma *cultura de defesa comum*. Tal é assumido, institucionalmente, em sede da União Europeia (UE) – ainda mais fazendo fé nas percentagens de cidadãos (71%) que se declaram favoráveis a uma política comum de segurança e defesa, embora se duvide da sustentabilidade de tais entendimentos –, mas não parece existir, ainda, o ambiente e a logística potenciadores de tal situação. De facto, não é possível *forçar* a criação de enquadramentos de enorme complexidade, como a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESC), como aliás foi tentado antes do alargamento europeu, sem estarem reunidas condições para um denominador comum.

A própria contextualização do Relatório sobre a *arquitectura europeia de segurança e de defesa*, da Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa, de 27MAR2003, sublinha um melhor enquadrado conjunto de considerandos, valorando, essencialmente, a nova textura do quadro internacional. Desde logo, lançando mão de mecanismos que acendam a necessidade de união e de solidariedade entre os Estados-Membros (*vide*, ponto 4.3) *tendo em conta os novos desafios, como as ameaças terroristas que pesam sobre a população civil e as instituições democráticas, deveria ser introduzida uma cláusula de solidariedade no Tratado, que permita aos Estados-Membros mobilizar todos os instrumentos civis e militares necessários da União para prevenir ameaças terroristas*.

A paz, a prosperidade e, consequentemente, a difusão do modelo *democrático*, dependem, na visão *macro* do mundo que os EUA tendem a assumir, de os Estados democráticos *manterem um poder de fogo superior ao dos tiranos*. Ora, não obstante tal visão algo belicista do *ambiente internacional*, existe o perigo, como alerta Parmentier, “*de, não havendo uma reforma profunda da Aliança, os Estados Unidos poderem optar por conduzir sozinhos as futuras operações, ultrapassando a NATO, e, assim, enfraquecendo a instituição*”. O argumento até já estará algo desenhado: o novo perfil das ameaças, especialmente o terrorismo, é universal, ofensivo da paz e da segurança (designadamente da americana, desde o 11SET), sustenta-se em logísticas dispersas, desterritorializadas, e envolve uma complexa teia de contactos, e em Estados com perfil de *fundamentalismo institucionalizado*. O novo fenómeno das *redes*, a sua disseminação transversal, e o sentimento de insegurança que as mesmas semeiam – sobretudo no mundo ocidental – exige, pois, novos modelos de combate e de sanção, e novas posturas e cooperações por parte dos Estados e das

sociedades. A análise das *novas ameaças* terá que ser, contudo, bem mais ampla que aquele quadro.

Existem, pois, novos cenários de posicionamento dos Estados, que lhes oferecem desafios diferenciados, e que os confrontam, de forma determinante, com as funções clássicas que lhes conhecíamos, e que eram sustentadas pelos figurinos de *soberania* validados historicamente desde o Renascimento. O carácter territorialista, e fechado, do exercício da autoridade, não mais poderá ser entendido como uma característica-pilar da subsistência dos Estados livres do Séc. XXI, sob pena de estes se verem irremediavelmente perdidos nos novos conceitos. Isso, aliado a algumas leituras e entendimentos de ingénua génese, que ainda lêem nas *novas ordens mundiais* linhas esquemáticas de unipolaridade clássica, ou de multipolaridade crescente (?), ou que tendem a desvalorizar o papel de outras Nações extra-europeias, numa demonstração cabal de um débil *européismo*, mesmo de uma *etno-ocidentalidade* excessiva. Basta, para tanto, *entender* outras realidades, as quais constam, por exemplo, do conceito de segurança nacional russo, cuja leitura se reputa de imprescindível, atentos os dados mais actuais.

Face ao carácter particular do presente trabalho, pretenderemos situar-nos no âmbito da moldura humana, sócio-política e económica que tende, interna e internacionalmente, a influenciar a projecção do poder do Estado costeiro nos espaços de jurisdição marítima. Não nos situaremos, especificamente, em aspectos de natureza puramente militar. Não se pretende, pois, uma visão tecnicista das temáticas mas, tão só, uma abordagem especulativa e teorizada o necessário.

Portugal completará, dentro de aproximadamente nove décadas, 1000 anos de existência desde o dia em que, histórico-culturalmente, se gizou uma primeira ideia/acção de *senhorio* pré-monárquico ou, se se preferir, de um *reino* autónomo de Leão e Castela. A maturidade dos países afere-se, fundamentalmente, pelo *pergaminho* histórico-cultural e político que já conheceram, e, sobretudo, pelas lições, ainda que erráticas, que tiraram de tal percurso. Não obstante o *ente* Nação de carácter territorializado seja cada vez menos o ponto unificador dos povos, aquela é uma verdade que não seria bom desconsiderar.

Como sabiamente vem ensinando o Comandante Virgílio de Carvalho, Portugal sempre se afirmou voltando-se para o mar “*por razões superiores de conservação de desenvolvimento em segurança, isto é, desenvolvimento sem integração ibérica. Desenvolveram-se cidades nas margens dos rios que corriam para o Atlântico; o povo português voltou-se naturalmente para fora, em sentido oposto aos centros clássicos da civilização europeia, para ocidente na direcção do oceano insondável, e para sul, na direcção de um continente que, para os europeus,*

seria também insondável". O que fez, e faz, Portugal é o mar. Mas um mar que tem um sentido muito mais amplo que o do simples meio líquido, abarcando o sentido do poder marítimo (económico-militar), e ainda tudo o que, duma forma ou de outra, concorre para o centrifugismo económico, cultural e político que torne Portugal no referido país mais euro-atlântico que ibérico, universalista, viável; ou seja, tudo o que possa concorrer para o maior desenvolvimento de Portugal, para a sua *sobrevivência* com maior segurança.

Os dados científicos mais recentes, como os divulgados pela Universidade de Oslo em SET2003, vêm demonstrando que os custos da civilização têm induzido enormes prejuízos nas estruturas naturais dos oceanos e dos mares. As actividades que sempre constituíram rotinas das sociedades, designadamente as pescas e os vários tipos de navegação e desportos náuticos, marcaram, definitivamente, o futuro dos oceanos, havendo mesmo elementos que permitem inferir que a actividade piscícola é mesmo mais agressiva, em termos de meio marinho, que a própria poluição. Abordaremos, oportunamente, tais questões.

Para que se possam apreender, num formato não *microcósmico*, a tipologia de questões que a segurança mantida *a partir do mar* suscita a um Estado como o português, tipicamente geolocalizado numa das maiores envolventes do Universo político-económico actual (aliás, um dos cinco *focus point*), afigura-se imperioso que se analisem um conjunto de factores. Sem excessiva preocupação de *formatar o discurso*, abordaremos, sequencialmente, a caracterização dos espaços marítimos e os factores integridade física costeira/defesa costeira (quadro político global, o vector sócio-económico e o humano), partindo do pressuposto de que, forçosamente, existe uma linha condutora entre todos eles, para o fim pretendido. E que, naturalmente, somente com tal textura de elementos se poderá construir uma visão mais integradora. Antes, porém, imporemos à análise uma apreciação sobre o terrorismo marítimo, as novas agressões e o protagonismo das redes.

2. Terrorismo em Âmbito Marítimo²

Os tempos mudaram, de facto, profundamente, para os navios de transporte e circuitos oceânicos mundiais, na ressaca dos atentados do pós 11 de Setembro, conforme

² Resumo adaptado, e enquadrado, de artigo entregue para publicação na Revista da Armada (JUN/JUL2004), Luís da Costa Diogo.

alertou recentemente, Frank J. Gonyor³, na segunda reunião anual do Corporate Council on Africa's Oil and Gas Forum, Houston/Texas. Na sua conferência sublinhou, especialmente, os acrescidos impactos que a questão de segurança dos navios petroleiros e de transporte de gás e químicos têm ao nível daquelas indústrias e a elevada sensibilidade que os meios navais, pelas suas características específicas, comportam em termos de *security*⁴. Recordou, circunstanciando, o caso do petroleiro francês Limburg no Mar Árabe, a 6 OUT 2002, o qual sofreu um ataque de uma pequena embarcação armadilhada com explosivos, tendo causado graves consequências ao navio, designadamente explosões, incêndios e um buraco na estrutura do seu duplo casco. O derrame para o Golfo de Aden estimou-se numa quantidade correspondente a 90.000 barris de crude.

O que suscita maiores receios na comunidade da indústria marítima, em geral, é o diferenciado número de operações que uma superestrutura como um petroleiro envolve. A entrega, carga, descarga, os vários tipos de estiva, todo o tipo de operações portuárias que a entrada e saída do navio implica, entre outros graus de apreciação casuística que se podem ter de tal realidade, remetem-nos para uma análise que não está, somente, ao nível dos mares oceânicos e da segurança em alto mar (ou em áreas jurisdicionais mais afastadas da costa) mas, sobretudo, dir-se-ia, em âmbito portuário, até pelo elevado impacto que uma acção em tal cenário pode criar. Os Estados costeiros e aqueles que, por razões de morfologia marítima e/ou comercial, têm uma costa semeada de portos – alguns de grande dimensão – estarão, assim, na primeira linha dos riscos. As enormíssimas repercussões que um atentado terrorista a um superpetroleiro ou a um supergraneleiro⁵ teriam na economia, aferida em termos regionais e mundiais, não ocorre, somente, a um nível de intervenção dos planos de contingência (hiperdepartamentalizados como teriam que ser, desde a Defesa Nacional, Administração Interna, Negócios Estrangeiros,

3 Advogado internacionalista de direito comercial marítimo e autor de inúmeros artigos no âmbito da indústria marítima.

4 Este vocábulo – *security* – tem tido, repetidas vezes, noções diferenciadas, algumas das quais sem qualquer tipo de tradução prática e, outras, significados perversos face ao seu real conceito. A sua oposição à definição de *safety* tem constituído, consciente e inconscientemente, a melhor forma de situar a sua substância que é, indubitavelmente, referenciada em termos de segurança de pessoas e bens. Física e patrimonial. A ténue divisão que, contudo, o amplo fenómeno da segurança marítima actualmente comporta, designadamente ao nível de novos formatos de intervenção nos portos e águas interiores como o ISPS Code (que recebeu a tradução legal de Código Internacional para a Protecção dos Navios e das Instalações Portuárias), instituído no âmbito da Convenção SOLAS (Safety of the Life at Sea), vem tomando cada vez mais complexas as noções de segurança aplicadas somente a pessoas e bens, e/ou aplicada ao fenómeno da navegabilidade.

5 Considerem-se, apenas como elemento de avaliação, os navios com mais de 35.000 TAB.

Obras Públicas, Ambiente, até à Saúde, entre outros). Ocorre, fundamentalmente, ao nível da desmotivação económica para os agentes e operadores industriais e comerciais, e ao nível dos elevados patamares de investimentos que a gestão portuária envolve e permanentemente exige. Até no quadro do Médio Oriente, onde a habitualidade das operações não é essa, se assiste, já, a intervenções em sede portuária como a ocorrida em Israel em 14 de Março de 2004, onde houve três explosões despoletadas por brigadas palestinianas num porto de mar.

E aqui temos uma clara percepção prática do que dissemos supra: o quadro estruturado da Economia dos Estados sofre o impacto das *novas ameaças*.

As novas exigências internacionais estipuladas pela IMO, designadamente através do ISPS Code, pretendem diminuir, exactamente, a possibilidade da ocorrência de ataques. Os normativos que determinam a existência de um sistema de identificação automática (localização), e, para os grandes navios, um registo (sistemizado) de todos os movimentos, portos praticados e cargas transportadas e dados da sua propriedade, contribuirão, de sobremaneira, para aqueles objectivos⁶. Especificamente em relação à propriedade dos navios e das cargas, importa, cada vez mais, conhecer dados mais concretos sobre as companhias proprietárias, armadores e constituição dos accionistas das sociedades, e respectivos objectos sociais. A dificuldade de aceder a tais informações poderá, quase determinantemente, esbarrar nalguns dos interesses da indústria marítima (publicitação de informação empresarial sigilosa) e, ainda, em questões mais do foro jurídico-filosófico como a privacidade de dados reservados, ou mesmo a liberdade de operação privada. Encontra-se incrustada uma cultura de confidencialidade que terá que ser modificada, tal como adianta Gonyor. A segurança tem que ser profiláctica e não reactiva, acrescentamos. É, forçosamente, uma actividade contínua e mandatária. Exercida com confidencialidade e serenidade.

E aqui temos, uma vez mais, uma opção que os modernos Estados de Direito têm que efectuar. A questão de, sem cair no securitarismo primário, como saber calibrar a questão superior da Segurança com as garantias jurídicas das sociedades.

6 Menciona-se que os navios terão que ter instalados, no mínimo, dois botões de alarme em locais diferenciados do seu plano. Mas aferem-se, actualmente, quais os órgãos/entidades responsáveis posteriormente ao ataque. Encontram-se, também, previstos, três níveis diferentes de segurança: Nível Um - segurança mínima; Nível Dois - risco de incidente; Nível Três - que define um lapso de tempo determinado em que, presumivelmente, um incidente ocorrerá. Decorrem trabalhos no sentido de reajustar o quadro orgânico técnico que resulta do Regulamento nº 725/2004, 31MAR, do Parlamento Europeu e do Conselho, da UE que regula a matéria, no sentido de reajustamento de intervenções das autoridades marítimas, do IPTM, portuárias e dos oficiais de protecção (segurança?) das instalações portuárias.

No referente aos Estados Unidos, os navios que se recusarem a observar os novos normativos-standard terão 90 dias para cumprirem as exigências, ou enfrentarão as consequências da sua não observância, nomeadamente a não permissão, definitiva, de entrada em portos americanos. E a questão de tal foro, para as autoridades americanas é de sensibilidade máxima, mesmo ao nível dos impactos que a geomorfologia comercial implica para as novas realidades. Portos como Houston, por exemplo, cuja extensão de 85 Km (que o coloca como o sexto maior porto do mundo), foram especificamente desenhados para cativar operações comerciais e permitir um elevado fluxo de actividades, não tendo criado, como tal, quaisquer tipos de obstáculos estruturais de fundo. A edificação de cercas, barreiras de retenção, sistemas de pórtico, postos de observação e vigilância, e redes de comunicação e troca de informação, são, de entre alguns outros, formatos de exercer novas vias de controlo portuário. A dados meramente económicos, ou económico-logísticos, o que se poderá referir é que o impacto ao nível da operação do *shipping* será, certamente, enorme. A co-relação, quase orgânica, entre as autoridades portuárias e as estruturas de polícia e de polícia criminal é, assim, imprescindível, tornando-se igualmente fulcral *fechar* os circuitos de informação com as autoridades que detêm poderes ao nível do acesso e saída do porto, e bem assim, a capacidade de deter, juridicamente, um navio e/ou a sua operação económica. Voltar-se-á a este aspecto quando, brevemente, tratarmos da Autoridade Marítima.

O mar é uma via com características próprias, sobretudo face à sua dimensão, às alternativas de circuitos de navegação que oferece, e portanto, devido à inviabilidade de um exercício de controlo total e eficaz, considerando, ainda, a vasta diversidade de *alvos* existentes nos oceanos. A indetectabilidade de determinados fenómenos, pela própria natureza do transporte, e o quadro jurídico inerente aos espaços marítimos, algo permissível, cria, irrecusavelmente, uma teia de permeabilidade algo difícil de ultrapassar. Alguns especialistas consideram que *o mar tem constituído uma via de comunicação privilegiada para a movimentação de armas e outro equipamento, pessoal e dinheiro entre as bases logísticas e as células operacionais de todos os continentes*⁷, tendo, as organizações terroristas, para prossecução dos seus objectivos e operações, que *dispor de navios mercantes de diversos tipos, quer operando como armadores, quer por recurso ao charter*. Tais actividades encontram-se, o mais das vezes, associadas a fenómenos de procura do vazio ou do elemento permissível da lei, isto é, procura de segundos registos ou os designados registos de conveniência, alternativas para mudança de registos administrativos mais vulne-

7 "Terrorismo. O mal esconde-se no mar", Fonseca Ribeiro, in Visão, 26/01/2004.

ráveis, execução de obrigações inspectivas em Estados previamente seleccionados, e alteração/adulteração de designativos e conjuntos identificativos em plena operação/navegação. Todos estes casos, e mais alguns outros, tornam as tarefas dos *coastal states* ciclópica, nomeadamente ao nível da assunção dos mecanismos de controlo que hoje já se encontram ao seu dispor no âmbito do Port State Control (PSC). Ao nível da União Europeia, desde 1995, tem sido desenvolvido um esforço sustentado e compacto para regulamentar tais matérias, como é prova o asservo normativo já publicado: Directiva nº 95/21/CE, do Conselho de 19 de Junho, Directiva nº 96/40/CE, da Comissão, de 25 de Junho, Directiva nº 98/25/CE, do Conselho, de 27 de Abril, Directiva 98/42/CE, da Comissão, de 19 de Junho, e Directiva 99/97/CE, da Comissão, de 13 de Dezembro⁸.

Não parece, contudo, abrangente o suficiente, situar o já designado *terrorismo marítimo* apenas no quadro dos ataques perpetrados por navios, embarcações de abordagem e lanchas voadoras contra navios mercantes. Como aconteceu, inúmeras vezes, durante a Guerra Irão-Iraque (1984-87), no Golfo Pérsico e no estreito de Ormuz, em que as lanchas iranianas se especializaram na abordagem a navios mercantes (sobretudo os que transportavam determinadas cargas) de grandes dimensões. Os navios-escolta, e as cinturas de protecção marítima foram, entre outros, cenários utilizados pelas Marinhas americana e inglesa, para combater tais ameaças, evitando, desta forma, o sectionamento de circuitos económicos e o *arquipelagamento* de determinados Estados da região⁹.

A apreensão dos novos objectivos das redes terroristas terá que estar, pois, na primeira linha das estratégias de combate público ao fenómeno do terrorismo. A prioridade, isso é claro, tem que ser concedida à cooperação policial e aos serviços de informações¹⁰. Porque, além do mais, nem sempre os terrorismos de nova face transnacional requerem o mesmo tipo de análise que os movimentos de índole islâmica que têm objectivos políticos concretos, num determinado país ou região¹¹. O fundamentalismo que, inclusive, poderá

8 Em Portugal, tal regime jurídico foi aprovado, sucessivamente, pelo Decreto-Lei nº 195/98, de 10/7 (diploma base do regulamento de Inspeção de Navios Estrangeiros), Decreto-Lei nº 156/2000, de 22/7, Decreto-Lei nº 27/2002, de 14/2, e Decreto-Lei nº 284/2003, de 08/11.

9 São igualmente conhecidos, como pontos particularmente sensíveis, as zonas costeiras do Sri Lanka, Estreito de Palk, Golfo de Mannar e Golfo de Bengala, e a tipologia do ataque é baseada em ataques-suicida, contra navios mercantes de grande porte, com embarcações de menor dimensão carregadas de explosivos.

10 Nas palavras de Álvaro Vasconcelos, IIEI, a alternativa a tais mecanismos é a ilusão de um voluntarismo democratizante pela necessidade imperiosa de ter resultados imediatos (Como combater o terrorismo?, Expresso, 20/01/2004.)

11 Sobre os primeiros, e referindo-se ao islamismo radical, Basbous entende que a solução para prevenir a expansão assenta “em vários planos. Há a resposta militar a actos terroristas e a resposta ideológica no plano doutrinário. É preciso impor aos países islâmicos a revisão da sua leitura do Islão. Os países árabes já

estar na origem de ambos, pode ter faces diferentes, fomentar vontades e mecanismos de operação diferenciados, e ter até graus de aceitação dispares; em determinados processos de transição política, os movimentos islâmicos de fundo não terrorista e não violento podem, até, ser chamados a intervir nos processos de negociação política¹². Fundamental, perante a ameaça terrorista, são os sistemas e redes de informações. E o mar, vimo-lo supra, é uma via privilegiada de actuação. Pela vulnerabilidade natural, e pela ausência, na maior parte dos países, de sistemas de informação de tratamento de informação específica em âmbito marítimo, as quais exigem, claramente, cooperação reforçada entre autoridades de polícia, autoridades portuárias e Flag States.

Em termos de abordagem à *res maritima*, é, pois, imprescindível uma avaliação sistémica ao perfil de Autoridade que os Estados costeiros têm que assumir, em termos de espaço marítimo, orla costeira e zonas ribeirinhas, incluindo o - vulgarmente designado - domínio público marítimo. A vulnerabilidade, dir-se-ia quase excessiva, dos pólos logísticos ligados à actividade marítima, começando nos próprios navios-plataforma, e nas instalações portuárias, elucida, de sobremaneira, a vastidão da preocupação. As infra-estruturas portuárias especificamente afectas ao gás natural liquefeito, aos químicos e aos *crudes* e bem assim espaços e zonas de desembarque, e estada, de passageiros, exigem, cada vez mais, diagnósticos consistentes sobre cenários de crise e planos de contingência. Assim como o exige a legislação marítima de especialidade sobre lotações de navios e níveis mínimos de operação (especificamente em zonas mais afastadas das costas), designadamente ao nível de abordagens vindas do exterior perpetradas por embarcações mais pequenas, ou, ainda, acções puras de pirataria.

Neste campo, o contributo conceptual dos novos contornos da *Proliferation Security Initiative (PSI)*, já atrás referenciado, é fundamental. A sua base substantiva encontra-se sustentada num documento do departamento de Estado norte-americano, de Setembro de 2003, designado *Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles*, e num documento que inclui um anteprojecto de acordo entre os Governos visando a cooperação para suprimir a proliferação de armas de destruição maciça, seus sistemas de distribuição e entrega, e bem assim materiais conectos, por via marítima. Um dos pilares de preocupação presentes nos trabalhos (princípios de interdição, aprovados em Paris sob a forma

começaram a rever tudo isso, pouco a pouco a abordagem modifica-se, mas o ensino é fundamental. Nalguns países, a juventude só aprende religião ou literatura, em vez de aprender profissões ou ligar-se à modernidade" Entrevista, Actual, 20/01/2004.

12 Adriano Moreira. e Álvaro Vasconcelos (quando refere o processo turco e a os movimentos visando a liberalização em Marrocos).

de Declaração, *Statement on Interdiction Principles*), é a possível interceptação de carregamentos suspeitos, sobretudo aéreos e navais, novas fórmulas de abordagens em alto mar (e espaços jurisdicionais), controlos aduaneiros (em sede portuária) ou científicos, e, ainda, troca de *intelligence* entre Estados. Particularmente, é elemento de consideração específica a possibilidade de autorização prévia por parte de Estados a inspecções a navios com o respectivo pavilhão a efectuar por navios terceiros, no quadro do Acordo (quando estiver em plena exequibilidade).

A diferenciação dos alvos potencialmente atingíveis, e os vários interesses que constituem a visão de estratégia marítima do Estado nos seus espaços soberanos e jurisdicionais, remetem as análises para a aferição das novas ameaças. Sua fenomenologia, e elementos de avaliação. É disso que trataremos em seguida, designadamente o impacto na desestruturação progressiva dos pilares clássicos do Estado.

3. A Fenomenologia das Novas Ameaças e as Redes Internacionais

Como vem sendo defendido, o esforço de combate aos terrorismos (e prevenção de algumas das suas linhas de acção), requer, indiscutivelmente, um conjunto integrado de esforços. O controlo de espaços marítimos requer diagnóstico, informação e complementaridade de acção, tal como, parcelarmente, atrás verificámos. Impõe-se, por isso, caracterizar e avaliar a *ameaça*.

A caracterização do enquadramento das ameaças¹³, quer seja em termos de agressão externa, quer seja entendida em termos de conceitos aferidos num contexto de Segurança Global, tem sido usualmente sustentada nas visões clássicas que operam a divisibilidade da Defesa e da Segurança Interna, com fundamentos que as novas fenomenologias das agressões, e a optimização de respostas às mesmas, vêm demonstrando, à sociedade, estarem algo esgotados. No caso português, as disposições introdutórias do *conceito estratégico de defesa nacional* (RCM nº 6/2003, de 20 de Janeiro) marcam, precisamente, uma tendência filosófica evolutiva no correlacionamento intrínseco da segurança interna e externa, não obstante se tenha que situar a problemática na ordem constitucional portuguesa (leia-se, basilarmente nos artigos 270º, 272º e 275º), e nos limites que a mesma, formalmente, estabelece. Cuidaremos disso, adiante.

13 Extracto sistémico, e readaptado, de um artigo publicado nas Revistas da Armada, nºs 371 e 372 (Janeiro e Fevereiro de 2004), de título “Reflexões sobre o Novo Fenómeno das Ameaças e Redes Internacionais, da autoria de Luís da Costa Diogo e Carla Pica.

A configuração do exercício da autoridade do Estado terá que ser, inapelavelmente, adequada aos diagnósticos das ameaças. São elas que justificam a Segurança do Estado. E começa a ser visível, e notório, que a determinante vertente puramente militar com que as linhas de análise se vêm efectuando, transportam conclusões restritivas a este novo quadro da mundialização das redes, e das novas genéticas empresariais que desestruturam os pilares do Estado tal como o conhecíamos desde a fundação renascentista. Negligenciando a Segurança, não existe uma hipótese credível de apostar em Desenvolvimento sustentado. Será, assim, forçoso, reflectir naquilo que cria efectivamente instabilidade nas sociedades modernas e, sobretudo, aceitar que a indetectabilidade e a surpresa não se encontram, somente, nas agressões de tipologia militar, mas, outrossim, em toda a actividade que vise agredir, de forma directa ou indirecta, recursos, formas de coexistência, regras sócio-políticas e quadros económicos. É daí que nos chegam as novas ameaças. Do fenómeno não estudado, que ofende, abala e desestrutura.

É já algo apreensível que o universo político não está desenhado num quadro de multilateralismo, nem, tampouco, de unilateralismo de face arrogante, quando pensamos no domínio que os EUA exercem. A ausência do primeiro conceito, porque a distância abissal – ao nível tecnológico-científico, económico e político-militar – entre a hiperpotência e as demais potências que lhe são convergentes ou divergentes não permite sequer outro tipo de construções analíticas, e a não consideração do segundo porque existe uma nova teia de conjunturas políticas, económicas e militares na qual as coligações recentes assumem especiais protagonismos, e que repudiam os (por alguns) aludidos cenários de imperialismo, análise em que também nos situaremos mais adiante.

As cooperações entre as potências parecem, hoje, aliás, impor-se. E assumir-se como imprescindíveis nos novos teatros. Em sede da UE, especificamente, é imprescindível, em pano de fundo, criar condições *prévias* para a emergência de uma *cultura de defesa comum*. Isto é assumido, institucionalmente, em sede da União Europeia (UE), o que permite valorizar a consequência óbvia de que a definição de uma política externa comum, e mesmo a política europeia de defesa, são peças de um *puzzle* doutrinário ainda em construção. Não é possível *forçar* a criação de enquadramentos de enorme complexidade, como a PESC¹⁴, como aliás foi tentado antes do alargamento europeu, sem estarem reunidas condições para um denominador comum.¹⁵

14 Política Europeia de Segurança e Defesa.

15 Conferência ministrada pelo Deputado Europeu Pacheco Pereira, em Bruxelas, a 18 de Junho de 2003, ao CDN 2002/2003. O seu pensamento é, neste âmbito, invulgarmente institucional, e, a outro tempo, horizontalmente crítico. Erudito.

Os mecanismos macroeconómicos e transnacionais, que empurram os operadores económicos para formas transfiguradas de investimento e novos códigos de lealdades, impõem a necessidade de novos figurinos de salvaguarda de interesses. A desconsideração de tais patamares de apreciação acarretará, irremediavelmente, os Estados de média e pequena dimensão para realidades próximas da luxemburguização e para a repudiável visão de uma presença internacional nula.

3.1. *Abordagem Sistémica às Agressões. Os Novos Cenários*

Na literatura especializada sobre o fenómeno das ameaças, é comum verificar-se um alinhamento de conceitos que navegam entre agressões de tipologia político-militar – a proliferação de armas de destruição maciça, guerras internas e movimentos insurreccionais, os novos terrorismos globalizados e os apetites de anexação militar de outros Estados, entre outros – já anteriormente existentes, apenas potenciadas pela *era da informação*, e aquelas que atingem enormes patamares de impacto social e público, como as catástrofes, epidemias, ou atentados à segurança alimentar. Algumas destas ameaças vieram elevar o conceito de Segurança, alertando para novas realidades ao nível da segurança colectiva, bem como vieram acentuar a determinante correlação que existe entre conflitos internos e externos. E, naturalmente, a necessidade de compatibilizar o emprego de forças (militares, militarizadas e policiais) para a adequada intervenção.

As novas formas de terrorismo, invisível nas suas logísticas, dogmático nos seus objectivos, e letal nas novas formas de influência mediática e tecnológica que assumem, constroem uma outra estrutura de pânicos a que as sociedades não estavam habituadas. Mais evoluídos nas suas redes, mais sustentados quer na sua base empresarial quer na sua moldura intelectual, as redes que garantem a sua disseminação são pérfidas e, por vezes, inacreditavelmente consistentes. A desterritorialização dos seus mentores e orgânicas encontra-se decalcada, circunstancialmente, em radicalismos de cariz político e/ou religioso, e ainda cinturada em apoios políticos de determinados Estados. Num quadro de análise internacional, Adriano Moreira adensa que *“Os fundamentalistas tentam consolidar a perspectiva pela invocação de valores religiosos, transferidos estes para a ideologia do poder errático terrorista. Os factos mostram a urgência de conseguir alguma governabilidade da anarquia madura em que a comunidade mundial se encontra, solidarizando todas as áreas culturais no sentido de tornar impossível que a violência seja a dinamizadora das mudanças, e que o modelo das cruzadas venha contribuir para validar a tese da futura luta entre diversas áreas religiosas, tese que se espera ser tão infundada como a do fim da história”*.

Na erudição daquelas palavras, é necessário ler os sinais da história. E eles avisam-nos para a falsidade de algumas análises imediatistas, em prejuízo dos quadros de fundo: o novo sistema de redes empresarias, a ausência efectiva de sedes de poder localizado e institucionalizado, e a progressiva manobralidade de algumas das clássicas funções do Estado. Mitiga-se a soberania, descontextualiza-se a economia, dilui-se a autoridade. Eis o quadro óptimo para o fermento dos ecoterrorismos, ciberterrorismos, bioterrorismos e outros de índole tecnológica.

Não parece sensato, pois, ainda mais num cenário pós 11 de Setembro e 11 de Março¹⁶, situar as grandes problemáticas actuais apenas numa linha de análise que, tendencialmente, os grandes tráficos e linhas comunicacionais que estes tecem, e os fenómenos depredadores afectos às *megaempresas* que funcionam numa codificação globalizadora muito própria. Tudo parece estar, hipoteticamente, em potencial planeamento, sendo fulcral avaliar as motivações das novas redes. A questão do novo perfil das ameaças, que especialistas vêm qualificando como difusas e por vezes imprevisíveis, não se limita a tais patamares. O próprio conceito de *agressão externa*, terá que, em substância, ser reponderado, aliás como o próprio *conceito estratégico de defesa nacional* (CEDN) já alinhava em vários pontos (1.1 e 1.2). As preocupações dos Estados relativamente à mudança dos protagonistas e dos actores dos novos perfis de ameaças, é bem o espelho das novas preocupações que impelem os Governos para novas cirurgias de prevenção e de combate. A leitura do nosso CEDN, por um lado, o escalonamento do novo conceito estratégico da NATO, e a interpretação do *conceito de segurança nacional russo* são disso, segundo se crê, claros exemplos.

Aduzem alguns especialistas que, relativamente à nova tipologia de ameaças e de riscos, um dos elementos fulcrais de análise é a sua detectabilidade, a que já supra aludimos. Ainda mais sendo riscos de natureza difusa. A dificuldade da sua detecção torná-los-ia, obviamente, de acrescido grau de periculosidade.

Impõe-se encontrar o *carácter difuso* dos novos perfis de ameaças. Que elas são globais, atentatórias dos modernos Estados de Direito e da sua estabilidade institucional é um dado comum, adquirido. Não é na probabilidade, mas sim na improbabilidade, e na intermitência da sua ocorrência, que vemos a inconstância da sua direcção. É tal característica, e os impactos multifuncionais, complementarmente à dificuldade de detecção, que as tornam difusos. A agressão ambiental e económica, a agressão de cariz social, e os novos quadros políticos que ameaçam as velhas soberanias, as inadequam aos modelos transnacionais e

16 Data dos dramáticos atentados de Madrid, em que pereceram mais de 200 cidadãos espanhóis.

polarizados actuais e geram instabilidades, é que são – também – as verdadeiras novas ameaças. Essas sim, factores-catalisadores de novas e cada vez mais agressivas motivações. São estas que começaram a ocorrer nas últimas duas décadas e meia, e, fortemente, já depois da Guerra Fria. Não parecerá conveniente estudar, apenas, os cadernos da NATO, como pode ser a tentação de alguns analistas, que tendem a ler nas ameaças sempre uma fortíssima vertente de análise militar¹⁷. Há que ler, também, e sobretudo dir-se-ia, as recomendações das Nações Unidas, da UNESCO, e, no caso marítimo, da IMO. É nas entrelinhas que os estrategas lêem as novas tipologias de agressões. O CEDN parecerá, neste âmbito de apreciação, algo restritivo^{18,19}.

Concretamente sobre a prevenção e atenuação do impactos nas ameaças tidas como prioritárias, existem já linhas desenhadas, ao nível da Comissão da UE (e seus comités de especialidade), que se debruçaram sobre os cruzamentos temáticos e operacionais. Os estudos foram efectuados com base em trabalhos do Conselho de Justiça e Assuntos Internos (20/09/2001), do Conselho de Investigação (30/10/2001) e do Conselho de Saúde (15/11/2001), e foram apresentados ao Conselho e ao Parlamento Europeu sob epígrafe *Protecção civil – Estado de alerta preventivo contra eventuais emergências*. De entre outros pontos considerados importantes, é entendível, do documento, a preocupação de se criarem estruturas futuras com vista a cooperações estreitas em áreas temáticas afins (intermediação da protecção civil e sanitária, armas nucleares, biológicas e químicas, vigilância epidemiológica, acções no domínio farmacêutico, entre outras). E dele resulta, ainda, a importância conceptual de alguns vectores como sejam a vigilância global do ambiente e segurança, a caracterização de algumas formas de bioterrorismo, designada-

17 O que é, aliás, cada vez menos verdade. Há países que não têm, em território ou com ele relacionados, teatros bélicos há mais de cem anos, e vivem, constantemente, ao longo da sua história, em clima de instabilidade social e perante diferenciadas ameaças. A Espanha é disso, aliás, um bom exemplo, uma vez que desde o último quartel do Séc. XIX (guerra das possessões mexicanas) não tem envolvimento bélico – considerado como tal –, e têm, infelizmente, conhecido, a face negra de terrorismos, o terror de guerras civis e o flagelo de fluxos migratórios clandestinos.

18 Alguns autores tendem a ler no novo CEDN uma vertente excessivamente militar, reconduzindo-o, por vezes, a um conceito estratégico militar. Embora tal crítica tenha algo de radicalizado, poder-se-á entender, aqui e ali, de facto, um excessivo pendor militar, o que não será adequado a uma visão alargada de Defesa Nacional, que, aliás, o próprio conceito invoca.

19 Alguns estudos circunstanciados, decorridos em âmbito do Instituto de Defesa Nacional, em 2003, contribuíram para se perceber qual o enquadramento dado ao novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional, e bem assim que vectores terão eventualmente sido menor desenvolvidos ou considerados. Tematicamente, e tal como aferem alguns especialistas de Segurança e Defesa, parecem existir alguns aspectos tratados com um desenvolvimento aquém do necessário, ou do expectável, atendendo ao elevado número de conferências, estudos, diálogos e reuniões que originou os novos textos.

mente a sua *invisibilidade* e elevado grau de detectabilidade, e a assunção, prioritária, de mecanismos de acção preventiva (centros de vigilância e informação, recolha de informação em matéria bacteriológica e química, informação sobre soros e vacinas).

Mais uma vez, a prova de que se vão impor as cooperações.

Quanto às diferenciadas formas de ciberterrorismo, bastaria atentar nos avisos do General Accounting Office (GAO), órgão de auditoria do Congresso dos EUA, e bem assim as recomendações da Comissão de Protecção à Infra-estrutura Crítica (dependente do presidente dos EUA). A excessiva vulnerabilidade que os modernos sistemas tecnológicos exibem, aliada à notória evolução organizacional da pirataria informática, têm ocasionado pânicos institucionais, uns mais fundamentados que outros. Só o Departamento de Defesa norteamericano foi já alvo de 250.000 tentativas anuais de invasão aos computadores (uns de origem nacional e não definitivamente danosa, mas também bastantes ocorrências de origem estrangeira, o que sublinha preocupações acrescidas). A hipertecnologia, e a coexistência de cooperações transnacionais em rede são, elas mesmo, um dos pontos nevralgicos das fragilidades supervenientes. E a dimensão do Estado, da Região, da Organização, enfim, da empresa, não é mais um sustentáculo. Pode ser, outrossim, uma das pontas de permissibilidade.

A questão das novas agressividades não deve ser, pois, situada apenas nos patamares que parecerão mais óbvios. Estão a ser evolutivamente notórias franjas ameaçadoras para as formas de vida tal como as conhecemos em sociedade característica de Estado Ocidental, no caso português, de Estado costeiro. Não lhes é dada a devida importância estrutural, embora as suas causas e leque de consequências assumam enormes impactos. Falamos, por exemplo, das migrações clandestinas, das depredações de recursos pesqueiros e dos dramáticos fenómenos de poluição marítima. Induzem impactos directos, estruturantes, economicamente permanentes e de expressiva continuidade.

A agressão ambiental e económica, as variadas ameaças de cariz social, e os novos quadros políticos que ameaçam as velhas soberanias, as inadequam aos actuais modelos transnacionais e geram instabilidades, integram, de facto, o conceito de novas ameaças.

Para Portugal, a questão tem acuidade acrescida.

Um Estado que possui a maior área jurisdicional marítima da União Europeia (UE), e a segunda maior da Europa, tem que conceder, notoriamente, prioridade às questões relativas ao mar, e reorientar, necessariamente, os primeiros patamares de preocupação do Estado termos de *Segurança*. Os últimos desenvolvimentos sobre tendências futuras para

se tratar, diferentemente, o acesso à actividade pesqueira na Zona Económica Exclusiva (ZEE) portuguesa (aliás, já esperável face ao enquadramento comunitário que já existia), poderá acarretar dificuldades acrescidas de relacionamento com outras bandeiras, a implosão interna de algumas parcelas de actividade pesqueira (por insuficiência superveniente de recursos, ou forma de os obter), ou, ainda, desconexão de quadros de ilícitos e consequente aparecimento de equívocos institucionais no relacionamento entre autoridades marítimas e navais. As negociações e os Acordos recentemente assinados com Espanha parecem, por ora, ter atenuado tais efeitos, não obstante alguns diferendos de interpretação jurídica quanto a autorizações para exercício da pesca em águas dos Açores.

4. A Convenção de Montego Bay e os Espaços Marítimos

4.1. Enquadramento

Foi recentemente aprovado o novo regime legal enquadrador da Autoridade Marítima Nacional (AMN), matéria a que voltaremos na Parte II, o qual ressalva, com alguma clareza conceptual, o peculiar modelo existente em Portugal desde o início do séc. XIX (1804), aproveitando as sinergias orgânicas, funcionais e logísticas que resultam de uma actuação optimizada e racional de recursos em sede da Marinha. Face a desenvolvimentos que vinham sendo notórios de alguns quadrantes de opinião, chegou a temer-se a arriscada assunção de modelos estranhos à tradição e à cultura portuguesa, tendo, inclusive, chegado a antever-se, aqui e ali, a transfiguração de mecanismos de autoridade face à clonagem de modelos puros de gestão comercial. Imperou, notoriamente, o sentido público de exercício da autoridade do Estado.

Recentes ocorrências passadas perto das águas jurisdicionais portuguesas, mas com impactos directos e indirectos nas mesmas, revelaram uma vez mais, à exaustão, que Portugal é, de facto, um país com uma elevada *taxa de maritimidade*, traduzida numa área de jurisdição e Soberania marítimas em muito superior ao território terrestre, acrescido, tal facto, de um enormíssimo grau de exposição às rotas e vias de navegação mais utilizadas pelo Continente europeu. De entre várias estimativas produzidas, calcula-se que cerca de 55% a 57% da totalidade de todo o comércio marítimo europeu navega em rotas que cruzam a Zona Económica Exclusiva (ZEE) e o Mar Territorial (MT) nacionais, salientando-se, de entre tais números, os navios petroleiros e os que transportam cargas perigosas, o que salienta a sensibilidade das temáticas que rodeiam tais matérias.

Os novos contornos das *ameaças*, múltiplas vezes aludidas face à reconstituição dos mapas das mesmas nas agendas da hiper-potência dominante e das grandes potências, vêm expondo as fragilidades mais notórias dos Estados costeiros, dos quais Portugal, devido à sua geomorfologia marítima, é dos que mais se ressentem. Independentemente de outras formas (também visíveis) das *modernas* ameaças, como sejam as migrações clandestinas e os tráficos, na parte que ora interessa aferir releva a avaliação dos impactos resultantes de trágicas ocorrências marítimas, sobretudo ao nível dos recursos vivos e inertes. Ao contrário do que poderiam inicialmente fazer supor os mecanismos de *controlo e inspecção* que os últimos quinze anos (15) vêm sistematizando, as elevadas cargas actualmente transportadas induzem preocupações crescentes nos Estados costeiros (*coastal states*), colocando, com elevada acuidade, a dualidade de ponderações jurídico-institucionais que se têm que fazer envolvendo os princípios da *liberdade de navegação* e da *protecção e preservação do meio marinho*.

Aspecto preponderante de toda esta análise, salientado de sobremaneira na *Conferência Internacional sobre o Direito do Mar* realizada em Bremen (Maio de 2002), é a confrontação, institucional, de cerca de 75% da navegação comercial de todo o mundo se faz utilizando bandeiras de conveniência (nas quais, presumivelmente, as exigências técnicas são de menor teor), e, ainda, que além dos 66 navios cuja periculosidade fez a União Europeia (UE) incluí-los numa *lista ad hoc*, cuja função inicial é servir de *menu fiscalizador* para os Estados, existem mais alguns milhares de outros (3.500/4.000) potencialmente qualificáveis como perigosos.

As próprias Nações Unidas, aliás, já reafirmaram a imprescindibilidade de dar absoluta prioridade ao princípio da *protecção e preservação do meio marinho* como forma de impulsionar uma participação efectiva dos *Coastal States* no sentido de um desenvolvimento sustentado global. Interessará, inclusive, adensar alguns elementos de reflexão que consubstanciem a importância actual do Direito do Mar na indução das políticas marítimas dos Estados, antes de uma análise mais aprofundada à realidade da Autoridade Marítima, e, analisar, inclusive, as formas como tais linhas jurídico-internacionais vêm conhecendo a – possível – aplicabilidade prática. É disso que se tratará no presente ponto.

4.2. A Protecção e Preservação do Meio Marinho e o Quadro da CNUDM

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República nº 60-B/97, de 14/10, ratificada pelo Decreto do Presidente da República nº 67-A/97, de 14/10, e depositado na

Secretaria-Geral das Nações Unidas pelo Aviso nº 81/98, de 21/04, do MNE, entrou em vigor para Portugal a **03 de Dezembro de 1997**. A União Europeia (UE) aprovou os textos da CNUDM pela Decisão do Conselho de 23 de Março de 1998, publicado no JOCE L.179/1, de 23 de Junho. Embora com um longo caminho jurisdicional que ainda decorre, e decorrerá, a inclusão da CNUDM no *direito interno português* reformulou muitos dos dados teóricos com que o Estado orientava o seu relacionamento com os outros Estados, e entidades particulares, sendo que, de entre as grandes linhas de inovação, as novas estruturas normativas relacionadas com a *protecção e preservação do meio marinho* assumem-se como as que presenciam, actualmente, um maior relevo internacional.

Dir-se-á, sistematizando muito brevemente as grandes linhas de raciocínio que se encontram envolvidas, o seguinte:

- a) A *preservação do meio marinho* é, sem dúvida, a grande prioridade para as políticas do Mar do séc. XXI, sendo mesmo o exemplo perfeito da necessidade absoluta de conjugação dos esforços dos Estados (fundamentalmente os do território) na senda dos pressupostos conceptuais da assinatura da CNUDM em 1982. A Convenção dedica a este princípio, estruturalmente, toda a Parte XII do seu articulado (artigos 192º a 237º), entendendo alguma doutrina que esta parte constitui um verdadeiro código de *direito ambiental do mar*.
- b) A prioridade apontada em a) encontra-se perfeita e expressamente identificada no ponto XI, nºs 41, 42 e, sobretudo, 48, da Resolução aprovada recentemente em sede das Nações Unidas – dia 12 de Dezembro de 2002 – sob o ponto de Agenda 25.a. e com o registo A/57/L.48/Rev.1, a qual Portugal subscreveu. O ponto 48 constitui mesmo, sabe-se, uma menção directa aos recentes acontecimentos ocorridos com o navio “PRESTIGE”, a qual resultou atenuada no texto final aprovado devido à renúncia de grande parte dos países em subscreverem um resolução com indicações circunstanciadas em relação a determinados sinistros.
- c) Os esquemas jurídicos criados para instituir métodos de controlo e inspecção a navios estrangeiros indiciam, num quadro claro de pressupostos, a interligação institucional entre Estados e a adopção de regras técnicas comuns entre todos eles, quer actuem como Flag States (FS), quer actuem na qualidade de Port States (PS). Aqueles regimes jurídicos constituem uma das veias de esperança para o futuro de uma navegação segura e, consequentemente, de mares mais limpos, embora com limitações objectivas ainda existentes.

Contrariamente às anteriores convenções na matéria, a Convenção de Montego Bay, que reuniu pela primeira vez na sede das Nações Unidas em Nova Iorque de 3 a 15 de Dezembro de 1973, não se limitou a codificar a prática internacional que, essencialmente pela via consuetudinária, caracterizava até então o Direito do Mar. De facto, toda a inovação, em certas matérias, não pode nunca ser entendida sem o devido *enquadramento global* “do que foram os propósitos dos vários participantes na Conferência, designadamente, a gestão possível dos interesses económicos e objectivos distintos que animaram os conferencistas”, como bem aduz o Dr. (Comte) Lynce de Faria.

Se esta Convenção não corresponde na sua totalidade a uma *codificação*, por outro lado existe um largo consenso sobre certas matérias e, inclusive, sobre aquelas em que a divergência ainda hoje subsiste, sendo possível apontar as razões específicas que levaram a nelas ser vista uma *violação* dos seus interesses, entre outras, a questão dos fundos marinhos e a sua especial jurisdição. Tais foram, aliás, as temáticas/base que fundamentaram a rejeição dos Estados Unidos da América, que se limitou a assinar o Acto Final. Sublinhe-se que assinaram o Acto Final e a Convenção 119 países (entre outros, Portugal, Holanda, França e a então URSS), 23 apenas o Acto Final (Estados Unidos, Reino Unido e Itália) e 2 abstiveram-se (Argentina e Turquia).

Em traços gerais, pode considerar-se que constituem inovações características da Convenção de Montego Bay as seguintes:

1. A estatuição de que os recursos oceânicos e marinhos constituem património comum da Humanidade, e subsequente tratamento normativo concedido às questões da sua exploração;
2. Invocar, como obrigação da Humanidade, a protecção e preservação dos recursos do meio marinho, designadamente promovendo acções contra a poluição (*de origem terrestre, por alijamento e com origem em embarcações*) e contaminação da fauna e flora marinhas e quanto aos limites de capturas permitidos em âmbito das actividades que se exercem no mar;
3. A definição dos direitos e jurisdição dos Estados *ribeirinhos* com um relativo aumento da extensão dos espaços marítimos convencionais e da definitiva consagração da ZEE, estabelecendo regras para o caso especial de *Estados-arquipélagos* e regulando o direito de passagem inofensiva, pela enumeração exemplificativa que tipifica, negativamente, tal conceito;
4. O direito de trânsito nos Estreitos Internacionais e nas águas arquipelágicas;
5. Os direitos e jurisdição dos Estados sem litoral;

6. Novo sustento para a definição da Plataforma Continental, e a previsão de um novo mecanismo (artigo 76º, nº5) para o seu estabelecimento. No dizer de Jean Touscoz, a definição do texto convencional é “extremamente complicada que assenta num critério geofísico complexo”, considerando, ainda, a noção de espécie sedentária muito *imprecisa*;
7. Regimes específicos das ilhas, dos mares fechados ou semi-fechados;
8. O direito de acesso ao mar dos Estados sem litoral e do direito a usufruírem do próprio mar;
9. O regime do Alto Mar, com o reforço da liberdade de navegação e de utilização, do direito de pesca e de cooperação para a sua conservação;
10. Um enquadramento algo aprofundado sobre sistemas de controlo e inspeção/ /investigação de navios (de bandeira e estrangeiros), sobretudo na Parte XII, com a abordagem ao fenómeno global da *poluição*, na qual se estatui um quadro de deveres dos Estados de bandeira (FLAG STATES) e do porto (PORT STATES).
11. Num espírito de resolução pacífica de litígios, prevê-se a conciliação e o recurso à Jurisdição do Tribunal Internacional do Direito do Mar (ficando decidido que a sua sede seria em Hamburgo). A obrigatoriedade do recurso a processos de solução pacífica, em consonância com a Carta das Nações Unidas, institucionalizando-se, por outro lado, uma jurisdição própria para as várias *opções defendidas* e recursos relativos à interpretação e aplicação da Convenção, aumentando-se o número de sujeitos em termos qualitativos com legitimidade para intervir.

É por tais razões, entre outras, que se costuma sublinhar que a Convenção defendeu os interesses dos países em vias desenvolvimento e que, nalgumas matérias, levaram a que o consenso não tivesse sido conseguido. Evidente será, em termos históricos, que os conflitos de cariz petrolífero – nas economias ocidentais – influenciaram de sobremaneira a postura das grandes potências e *atenuaram* determinadas concepções em relação à problemática Norte-Sul. O conceito de “*res communis omnium*” há muito defendido para o Mar em geral e para o Alto Mar em particular, é largamente assumido por esta Convenção com a institucionalização da “Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos” e com a tese da “reconstituição normal” dos recursos vivos na Zona Económica Exclusiva (ZEE) de cada Estado, conducente a uma partilha de tais recursos, *tendo como limite as necessidades alimentares provenientes do mar, dos países ribeirinhos essencialmente dele dependentes* (como é o caso da Islândia).

Não sendo este um estudo especificamente direccionado para questões de Direito do Internacional do Mar, entende-se, contudo, que importa situar, com algum rigor conceptual, qual a tipologia de espaços marítimos que são juridicamente sustentados, essencialmente para se ter uma ideia de soberania e jurisdição.

4.3. O Mar Territorial. Consolidação da Tese da Soberania.

Breve Quadro de Antecedentes.

Será possível concluir, sem qualquer tipo de *obstáculos*, que os Estados costeiros gozam de *soberania* sobre o Mar Territorial. A palavra *Soberania* apareceu no primeiro *Projecto de François*, relator da CDMI em 1952; desde então, até à 8ª sessão da Comissão, em 1956, não mais se colocou o termo em crise, tendo aparecido, contudo, algumas *argumentações* no sentido de apreciar em que termos e condições se executaria tal direito dos Estados costeiros.

A solução adoptada em sede do projecto para o artigo 1º da CNUDM, enviado à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1956, era, uma vez mais, a de uma soberania limitada, cuja teoria se começou a desenhar a partir da década de 20 estando, actualmente, plenamente reconhecida. A sua primeira consagração ocorreu nos textos de 1958, e o seu consenso é de tal forma unanime que, unicamente o projecto da Guiana, em 1974, apontava para uma expressão do tipo “...*jurisdição do Estado costeiro*.”

Precisamente porque o Estado costeiro, segundo tal tese agora estatuída, goza do exclusivo das competências exercidas sobre tal zona (*ius excludendi alios*) está, igualmente, sujeito a algumas obrigações. O corolário de tal direito de exclusividade é, por outras palavras, “a obrigação de proteger, no interior do território, os direitos dos outros Estados”, como afirmaria Max Huber.

O Direito do Mar não se reduz à Convenção, antes pelo contrário, mantêm-se em vigor e são aplicáveis outras regras de Direito Internacional, desde que não colidam com o Código da *Law of the Sea*. Uma conclusão tem que ser sistematizada sem qualquer tipo de dúvida: como *lei posterior*, a Convenção de 1982, depois de correctamente ratificada pelos Estados, revoga todas as normas constantes de convenções internacionais que, em relação a ela, sejam incompatíveis.

A soberania dos Estados sobre o mar territorial sendo exclusiva, no sentido de que só eles a podem exercer, não é, todavia, ilimitada, na medida em que os navios de Estados terceiros gozam do *direito de passagem inofensiva pelo mar territorial* e o *direito de passagem em trânsito pelos estreitos utilizados pela navegação internacional*, quando as

águas de tais estreitos têm o estatuto de mar territorial e, no seu meio, não há corredores de mar sujeitos ao regime da ZEE ou do Alto-Mar.

Os poderes do Estado costeiro também são limitados em razão da *jurisdição civil e criminal*, encontrando-se tal quadro legal estipulado na Subsecção B, da Secção 3 da Parte II da CNUDM. Regulam tal matéria os artigos 27º e 28º, onde se encontram, respectivamente, os regimes de *jurisdição penal a bordo de navios estrangeiros*, e de *jurisdição civil em relação a navios estrangeiros*, os quais envolvem problemáticas de acrescida importância, designadamente em situações específicas de avaliação, *in concretum*, de acesso a bordo de embarcações, relacionamentos entre autoridades consulares, marítimas e portuárias, e ponderação de imposição de medidas cautelares a cidadãos estrangeiros, quando detectados quadros de ilícitos penais.

4.4. A Zona Económica Exclusiva (ZEE)

A jurisdição do Estado costeiro é definida pela alínea b), nº1, do artigo 56º da CNUDM e abrange: *a colocação e utilização de ilhas artificiais, a investigação científica marinha e a protecção e preservação do meio marinho*.

Antes de mais, importa reflectir no sentido de “jurisdição”, pois nos primeiros textos de negociação a expressão utilizada era “direitos exclusivos e jurisdição”. Tendo como influência-base a terminologia em uso nos países de tradição anglo-saxónica, a sua adopção poderá encerrar alguma ambiguidade já que o seu sentido no direito romano-germânico é algo diferente. Jurisdição parece englobar dois poderes distintos: O *poder de autorizar* e o *poder de regulamentar*. Tal como expressa o Dr. Almeida Ribeiro, jurisdição aparece em todas as vertentes como “o verdadeiro exercício discricionário de direitos, pressupondo a defesa de interesses próprios do Estado costeiro”.

4.4.1. A Natureza Jurídica da ZEE

Como resulta da história do direito do mar, ao longo dos séculos, a apetência pelo domínio dos espaços marítimos dependeu sempre das utilidades e direitos concretos exercidos sobre tais zonas. Entre outros, o domínio exclusivo das rotas comerciais, o controlo dos mercados de pescado ou a garantia de defesa das costas, foram factores históricos que estiveram na base das grandes controvérsias que se geraram sobre o domínio dos mares. O limite para as ambições dos Estados sobre os espaços marítimos estará sempre na tradução que essas ambições tiverem em expectativas de

obtenção de riquezas e na apropriação por cada Estado costeiro de uma parcela de tais riquezas.

Defende o Dr. Almeida Ribeiro, que não haverá tendência para a “territorialização” da ZEE, comportando este conceito um alargamento progressivo dos poderes que os Estados costeiros actualmente detêm naquela área. Tal como afere POHL, o carácter funcional dos poderes exercidos sobre a ZEE – soberania que se exerce sobre os recursos, e não sobre a Zona enquanto espaço geográfico – deve servir de critério para a determinação dos direitos residuais.

Por outro lado, importará definir, com o rigor possível, se a similitude jurídica da ZEE se identifica mais com a morfologia conceptual do Alto Mar ou, outrossim, terá características mais próximas dos poderes exercidos em sede do Mar Territorial. Analisando os elementos essenciais que dão natureza específica à *res communis* do Alto Mar: trânsito, comunicações e utilização, poder-se-á concluir que na ZEE existem, de facto, as liberdades de trânsito e de comunicação, mas não a liberdade de utilização. No respeitante ao Mar Territorial é líquida a leitura de que as características deste espaço marítimo não estão presentes na ZEE.

Não estando identificado com um e outro espaços marítimos, a argumentação que reclama um tratamento específico para a ZEE, se se quiser uma natureza *sui generis*, baseia-se no conteúdo específico encontrado na coexistência da soberania sobre os recursos económicos com o exercício das liberdades de navegação e comunicação em termos idênticos aos do alto-mar.

Além do espaço constituído pelo espelho líquido marítimo e oceânico, a ZEE compreende, ainda, a camada aérea que sobre ela se encontra (artigo 56º, nº1, c) da CNUDM). Não assim, contudo, em relação ao leito e subsolo cobertos por essa coluna de água, porque constituem a Plataforma Continental, a qual tem, como se sabe, um regime específico. Aliás, como bem lembra o Prof. Marques Guedes, ainda que não exista ZEE – cuja criação é facultativa –, sempre se verificarão os direitos do Estado costeiro em relação aos recursos vivos e inertes do solo e subsolo da sua PC, sem exclusão da parte sobre a qual a ZEE assenta. Tais direitos não dependem de qualquer tipo de proclamação/declaração expressa do Estado costeiro (artigo 77º, nº 3).

Como sistematiza o Prof. Marques Guedes, o limite vertical superior da ZEE é o do espaço aéreo que lhe serve de cúpula; o interior, a área de contacto da coluna de água com os fundos marinhos sobre que “repousa”. Quanto aos limites horizontais, o limite interno é a orla exterior do mar territorial (55º), e o externo, por via de regra, é uma linha paralela à linha de base do mar territorial, dela distanciada 200 milhas náuticas (75º).

Os limites horizontais interno e externo e, também, os limites laterais da ZEE (no caso de Estados com costas limítrofes), devem ser representados em cartas geográficas de escala que permitam assinalá-los com o desejável pormenor; cartas essas que poderão ser substituídas por listas de coordenadas, quando for recomendável. O Estado ribeirinho deverá dar a respectiva publicidade às cartas ou listas, e depositar cópias de umas e outras junto do Secretário Geral das Nações Unidas.

Como princípio, a ZEE variará entre 188 milhas náuticas (quando o mar territorial tiver cerca de 12 milhas) e um máximo de 200 milhas quando a extensão do mar territorial for menor. No entanto, ainda que o MT tenha 12 milhas, a ZEE será sempre inferior a 200 milhas em caso de Estados de costas opostas pertencentes a Estados distintos, separados por menos de 400 milhas marinhas. Em tais casos, e na falta de acordo prévio (74º, nº4) o critério não é o da linha mediana (tal como no caso do MT) mas, outrossim, o da equidade, se necessário determinado por via política ou jurisdicional (279º).

A Lei nº 33/77, de 28MAI, criou a Zona Económica Exclusiva Portuguesa, além de ter estabelecido, como se viu, a largura e os limites do mar territorial.

Enquanto que a Constituição de 1976 nada mencionava sobre a ZEE, a revisão constitucional de 1982 viria a suprir tal ausência. Contudo, refere o Prof. Marques Guedes, que a sua colocação ao lado das águas territoriais - que é território do Estado - não é correcta, uma vez que não se trata, tal como a lei e a prática internacionais a definem, de parte de território estadual. Os direitos soberanos e os de mera fiscalização e jurisdição que o Estado exerce na ZEE têm unicamente por objecto os recursos existentes e as actividades relacionadas com a sua apropriação e utilização. Não incidem sobre as águas da Zona nem sobre a camada área que sobre elas se encontra.

Sistematizando, estas águas e esta camada integram-se no Alto Mar e, assim sendo, como *res communis omnium*, não podem ser legitimamente submetidas ao poder soberano de nenhum Estado.

O Decreto-Lei nº 119/78, de 01/06, dividiu a Zona em *três subáreas* (Continente, Madeira, Açores), cada uma das quais susceptível de ser subdividida em áreas menores consoante as necessidades e conveniências de pesca.

A temática da ZEE ganhou importância acrescida com a problemática que vai decorrendo entre a *jurisdicionalidade* da zona e o acesso a águas comuns europeias. A questão centralizou-se no relacionamento bilateral entre Portugal e Espanha - devido a razões do foro histórico, e bem assim ao facto de ambos os países terem assinado um acordo bilateral, a seguir à adesão (1986), a limitar o acesso da frota espanhola a águas jurisdic-

cionais portuguesas, o qual foi renovado em 1994 – mas o interesse e actualidade da sua análise é bem mais vasto!

De facto, aquando, logo em sede do Tratado de Roma, em 1957, os produtos de pesca forma incluídos no mercado comum agrícola, e já em 1976 houve uma recomendação do Conselho, aos Estados-membros, para que, de forma concertada, as zonas de pesca pudessem ser alargadas às 200 milhas. Não era uma criação de uma ZEE, ou zona com características jurídicas análogas, mas o princípio, em matéria de actividade piscícola, era o mesmo.

Dois anos depois (1978), uma decisão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, a propósito de um conflito que opunha a Irlanda à Comissão, deixou claro que todas as águas dos Estados da comunidade estão abertas aos pescadores profissionais de todos os membros. A linha evolutiva da União Europeia não permitirá grandes distorções da seguinte conclusão: Deverá, sempre, ser no âmbito da UE, que a questão do acesso às águas integrantes das ZEE dos vários Estados-membros terá a sua sede de análise própria. A circunstancialização, ou bilateralização em demasia de tais questões tenderá, sempre, ao que entendemos, a valorar e a beneficiar os países de maior dimensão em termos de projecção internacional e de frota. Atente-se nos seguintes dados:

	Frota nacional	Frota espanhola
Embarcações	10.548	18.023
Toneladas	110.586	413.093
Tripulantes	22.025	67.729
Valor total de pescado	€ 1.952 milhões	€ 268 milhões

Mesmo que a conflitualidade existente (por exemplo, entre Portugal e Espanha) tenda a reduzir, como bem afere o Prof. Adriano Moreira, devido ao facto de ambos os países se encontrarem em várias instâncias internacionais de grande peso internacional UE e NATO).

4.4.2. A ZEE e a Liberdade de Navegação. Abordagem a usos de Cariz Militar

Como supra confirmado, a ZEE representa uma das principais modificações da liberdade dos mares ora em vigor no quadro do regime da CNUDM. Tem sido, desde então, uma área em permanente desenvolvimento conceptual. Não obstante o conceito

de uma zona onde é exercida uma exclusividade económica seja, notoriamente, reconhecida como costume de direito internacional, o respeito pelo regime de direitos e deveres associado com a Zona ainda não cristalizou num quadro de costume internacional, porquanto muitos Estados reclamam poderes que vão algo além, ou são diferentemente assumidos, daqueles que se encontram preceituados nas disposições relevantes da CNUDM²⁰. A ZEE concede aos Estados costeiros *jurisdição* para proteger e preservar o meio ambiente marinho, regular a investigação e pesquisa científica marítima e em matéria de instalações e ilhas artificiais. E dá, também, aos Estados costeiros direitos soberanos, como supra vimos. Apesar destas ostensivas limitações à jurisdição do Estado costeiro, alguns Estados reclamam direitos que vão além do regime preceituado pela Convenção, incluindo proibições de usos militares do mar, por parte de Estados terceiros.

As características de jurisdicionalidade e da presença internacional dos Estados perante as águas marítimas sob sua tutela conhece, aqui e ali, especificidades próprias, até normativas, das quais a mais difundida, pela tradição e pela dimensão, é a figura do mar presencial, no Chile. Tomando mão do discurso proferido pelo Almirante Martinez Bush, *Comandante em Jefe de la Armada*, em Viña del Mar, em 1991, e os intuítos que defende para a presença institucional do Estado no mar, é notória uma intransigente visão da repercussão dos interesses estratégicos. Aliás, a caracterização que se faz daqueles espaços (parte do Alto Mar, existente para a comunidade internacional, entre o limite da ZEE continental chilena e o meridiano que, passando pela borda ocidental da Plataforma Continental da Ilha da Páscoa, se prolonga desde o paralelo de Arica até ao Polo Sul), é bem a imagem pública daqueles conceitos. Dizia, o Almirante, na sua conferência, que uma das medidas a implementar no própria Mar Presencial que corresponderá ao desafio que representa a sua ocupação, será o adoptar uma legislação que... *favorezca las inversiones, que exima de ciertos tributos los procesos de investigación, extracción, producción, producción y comercialización de los productos que se exploten en el Mar Presencial. Frente al agotamiento des recurso pesca, el territorio oceánico cubre una superficie de 19.967.337 Km2 muy superior a los espacios maritimos sometidos a nuestra soberania y a la jurisdicción nacional que abarcan 3.490.175 Km2, siendo el Mar Presencial el espacio natural de desahogo de la actividad pesquera adectada al representar 5,72 veces das actuales áreas de pesca. Acrecentando, ainda:*

20 Sistematização analítica que se pode encontrar em Boczek (B.A.), in “Pacetime Military Activities in the Exclusive Economic Zone of Third Countries”, 1988.

Fortalecer en la conciencia nacional la transcendencia que tinene para el desarrollo de Chile la ocupación economica efectiva de nuestro territorio oceánico, contriuyendo y difundiendo da idea de una conciencia marítima nacional...".

Adaptando o discurso à realidade nacional de outros países de amplos mares, a alocução é, por si só, erudita.

A ZEE não pode, como vimos supra, ser estendida para lá de 200 milhas, o que faz incluir uma vasta área que antes era considerada como Alto Mar transformando-a, nalguma medida, como jurisdição do Estado costeiro, removendo, assim, desde logo, em relação às liberdades de pesca e de condução de investigações científicas, o que antes era garantido pelo regime da Convenção de 1958²¹. O regime da ZEE mantém, de forma ofuscante, muitos aspectos da liberdade dos mares, preservando-as num contexto do referido no artigo 87º, navegação e sobrevoo, quanto à colocação de cabos submarinos e outros usos internacionais associados à operação de navios. Nos casos em que direitos não são especificamente previstos e/ou atribuídos, qualquer conflito deverá ser resolvido na base da equidade à luz de todas as circunstâncias relevantes, tomando em conta a importância respectiva dos interesses das partes (Estados/parte) envolvidas, bem como as da comunidade internacional tidas como um todo unitário.

Os direitos de exercícios navais na ZEE não se encontram especificamente previstas em âmbito da CNUDM. Alguns Estados invocam o facto dos usos militares da ZEE por Estados terceiros estarem proibidos pelas disposições conjugadas do artigo 58º, nº1, uma vez que são incompatíveis com a reserva dos espaços de Alto Mar para fins pacíficos – princípio claramente estatuído – ou, pelo menos, na observância do princípio da utilização de tais espaços para fins “internacionalmente lícitos”. Ainda que não queiramos subscrever uma adesividade jurídica entre o que é *lícito* e a utilização de meios militares (ao pressupor, talvez erradamente, efeitos bélicos malignos em tais usos), o certo é que a abordagem feita pelo Prof. Martin Tsamenyi tem um sentido para reflexão. Certamente, em tempos de tensões internacionais acrescidas (macro ou regionais), os exercícios navais podem ser caracterizados como uma ameaça para o uso da força de acordo com a Carta das Nações Unidas (artigo 29º, nº4), e no âmbito –

21 Uma análise bastante apurada deste tema poderá ser encontrada em “Analysis of Contemporary and Emerging Navigational Issues in the Law of the Sea”, de 2001, dos Profs. Martin Tsamenyi & Kwame Mfodwo, para a Royal Australian Navy (Sea Power Centre and Centre for Maritime Policy).

substantivo – do artigo 301º da CNUDM (*utilização do mar para fins pacíficos*), em análise conjugada com o estipulado no artigo 88º.

Em qualquer dos termos de análise, especialistas de direito internacional do mar, e de operações navais internacionais, parecem tender a considerar que este poderá ser um caso incluído na previsão do artigo 59º da Convenção. Consideramos que aquela aferição, demasiado ampla dir-se-á, do artigo 58º, não chega para contradizer esta conclusão.

Em relação aos usos do mar não relativos à navegação, a liberdade de navegação no mar é reduzida na ZEE, como se viu, na qual é dada jurisdição exclusiva ao Estado costeiro para a construção de ilhas artificiais e instalações e estruturas concernentes a recursos, investigação científica marinha, pesquisa para fins ambientais, e instalações que possam interferir com o exercício de direitos do Estado costeiro na zona (alínea c) do nº1 do artigo 60º). Contudo, tal quadro jurídico não parece proibir, necessariamente, a construção de instalações ou equipamentos militares, não relacionados com o ambiente, recursos ou pesquisas, designadamente se atentarmos nas disposições conjugadas dos artigos 60º, 80º, 87º, nº1, alínea d), e 88º.

Existem indícios que revelam que, com a criação sistémica das ZEE, os espaços oceânicos correspondentes ao Alto Mar, que se encontravam sob o quadro jurídico da Convenção de 1958, decresceram cerca de 40%, a par do novo conjunto de restrições temáticas que matérias como a poluição e as pescas que antes estavam, em termos de AM, de alguma forma, fora de um controlo sistémico. A CNUDM parece aceitar as actividades militares num formato de facto normal da vida, ou seja, a existência de navios de guerra é aceite, e são-lhes, inclusive, concedidos, privilégios *estatutários*²². As actividades militares encontram-se listadas entre aquelas que são consideradas como *não-inocentes* – desde logo, as alíneas b), f) e, parcialmente, c), todas do nº2 do artigo 19º da Convenção –, enunciando, assim, o texto convencional, que tais actividades serão lícitas fora do mar territorial²³.

22 Artigos 31º, 32º, 224º e 236º, entre outros, da CNUDM, dos quais ressalvam, claramente, alguns elementos relativos à imunidade soberana e às competências específicas de execução de poderes de polícia (temos algumas dúvidas sobre a adaptação substantiva de tal tradução das línguas originais, atendendo ao conceito latino – e português em particular – do exercício dos poderes de polícia). Também os navios que possuam sinais claros e sejam identificáveis como estando ao serviço de um Governo estarão enquadrados em tais prerrogativas de estatuto.

23 Por conjugação normativa do contexto dos artigos 18º a 21º, em relação ao enquadramento específico dos outros espaços marítimos, não sendo esta a sede adequada para desenvolver a problemática das ameaças/ofensas ao meio marinho, em áreas jurisdicionais, por actividades resultantes, por exemplo, de exercícios militares devidamente autorizados por organizações internacionais, ou mesmo desenvolvidos no seio das comissões de especialidade das Nações Unidas. O que daria, certamente, um conjunto de conclusões apreciáveis, do foro da responsabilidade civil e penal, em termos e âmbito internacional.

Existe, ainda, claramente expressa, uma opção de exclusão de procedimentos compulsórios de cariz judicial de resolução de disputas, envolvendo actividades militares. Consta ela do artigo 298º, nº1, alínea b), tendo obtido o normativo a epígrafe de *Excepções de carácter facultativo à aplicação da secção 2.*

4.5. O Alto Mar. As Liberdades do Alto Mar

Defendem alguns autores que, actualmente, o Alto Mar se define de forma negativa – e não positiva – por exclusão de partes, sendo que vai sendo limitado no seu conceito e extensão, transformando-se numa ideia, eventualmente, cada vez mais, residual. Em sede da Convenção de Genebra de 1958, o Alto Mar era toda a parte do mar que não estivesse incluída no Mar Territorial e nas Águas Interiores dos Estados, o que significa que, os espaços hoje conhecidos e regulamentados como zona contígua e zona económica exclusiva, eram partes de Alto Mar. Evoluiu a utilização dos mares, evoluiu, assim, o conceito. Moreira da Silva assume, mesmo, que *acabou a liberdade do Alto Mar*, no sentido de que *os Estados não são mais livres de explorar os recursos, antes terão o dever de os gerir e explorar em conjunto*, como aliás já havíamos aventado supra. Percebemos a retórica do argumento, mas a prática vem comprovando que a letra da CNUDM não tem a projecção que lhe seria devida, sobretudo pelo esforço negocial global que implicou. Dizia Moreira da Silva (em 1999), que *o novo Mare Clausum não é, no entanto, o então reivindicado por Selden ou Serafim de Freitas, a favor, egoisticamente dos interesses da Inglaterra e de Portugal. Não é, também, um Mare Clausum decorrente das sucessivas reivindicações por parte dos Estados de soberania ou jurisdição sobre espaços marítimos cada vez mais extensos, mas antes um mar fechado a favor dos interesses solidários de toda a Comunidade Internacional, das suas gerações actuais e futuras*²⁴. No brilhantismo de tal figura, estará, porventura, o espírito dos conceptores-fundadores. Mas olvida, de certa forma, as linhas estratégicas do foro comunicacional e tecnológico que faz impor a querela económico-política ao texto convencional. Bastaria, apenas, lembrar o processo de ratificação da Convenção pelos Estados Unidos. Diríamos, pois, que o novo *Mare* é um enclave espacial e jurídico de interesses globais, comuns sim, conquanto correspondam a matérias que as potências consideram solidarizáveis e é, portanto, uma nova moldura que, circunstanciadamente, tende a proteger as posições de Estados menos potentes no quadro internacional.

24 In, A “Segunda revisão” da Convenção de Montego Bay ou o Fim do Mare Liberum”, Moreira da Silva. Revista Jurídica da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Abril de 2001.

Alertando para as sábias palavras de Moreira da Silva, dir-se-ia, ainda, que o *Alto Mar* volta a fechar-se, sim, mas numa filigrana própria de institucionalização dos poderes dos Port (ou Maritime Space) States, em constante actividade pendular com os Flag States.

Atentemos, brevemente, no regime aprovado.

A Convenção de Montego Bay, que trata de forma restritiva o Alto Mar (ALM), concede-lhe a Parte VII – artigos 86º a 120º –, e trata este espaço como “*todas as partes do mar não incluídas na Zona Económica Exclusiva, no Mar Territorial, nas Águas Interiores de um Estado e nas Águas Arquipelágicas de um Estado Arquipelágico*”.

O artigo 58º da CNUDM remete para o regime do Alto Mar as liberdades, os direitos e os deveres de Estados terceiros na ZEE de um Estado ribeirinho. Quanto à Zona Contígua, em virtude do diferente tratamento que a CNUDM lhe concede em relação ao regime da Convenção de Genebra, poder-se-á considerar que tal zona não estará inserida no Alto Mar? Aduzem alguns autores que não, argumentando que o regime do ALM continuará a ser aplicável na ZC nos mesmos termos em que o é na ZEE, pois aquela está incluída em espaços de cariz não territorial, não obstante a película jurídica que lhe é/está muito própria, no âmbito das quatro matérias que o artigo 33º da Convenção enquadra²⁵.

Segundo defendia GRÓCIO, seria indiferente considerar o Alto Mar como *res nullius*, uma *res communis* ou uma *res publica*, expressões que, aliás, considerava como sinónimas. Sublinham alguns autores que a expressão se tem vindo a generalizar, em sede do Direito do Mar, com sentido algo diverso do original, sendo necessário continuar a utilizá-lo para “congregar as várias posições que partilham de uma mesma concepção de base, a qual refere que o Alto Mar é inapropriável”. Esta acabará por ser, na opinião daquela doutrina, a única teoria que, verdadeiramente, explica a evolução do princípio da liberdade do Alto Mar ao longo dos tempos. Este nunca terá, estritamente, sido objecto de apropriação por tal ser impossível ou inconciliável com a sua própria natureza, mas porque, na realidade, os Estados nunca conseguiram exercer os seus poderes soberanos para além de uma relativa faixa marítima costeira. Embora tal visão revele algum desconhecimento da conceptualidade da história de Portugal e Espanha, compreende-se, contudo, a ideia-base.

Da opção da *res nullius* como caracterizadora da natureza do Alto Mar, derivam duas conclusões: para uns, tal natureza determina, necessariamente, um “*vacuum juris*”, enquanto que para outros, ao invés, gera uma subordinação do Alto Mar às normas do direito consuetudinário aceite pelas gentes.

25 Tal como defendemos, de forma mais aprofundada, em “Direito Internacional do Mar e Temas de Direito Marítimo”, Luís da Costa Diogo e Rui Januário, Áreas2000.

Por outro lado, e expressamente considerada como *património comum da humanidade*, parece configurar uma situação de *res communis* de uma forma tal que possa este termo operar uma transformação da tal *res communis* em *res condominata*, tal como aduz O'Connell, com resultados perfeitamente inconsequentes e mesmo desastrosos, no argumentado pela Dra. Alexandra de Mello²⁶. De facto, as Marinhas dos Estados dominariam a seu belo prazer os Estados mais fracos, militarmente mais frágeis, e ainda, na falta de uma organização internacional que representasse as comunidades estaduais, seria inevitável que (algumas) potências se arrogassem a tal posição.

Existe, ainda, a abordagem de *res publica*, ou bem do domínio público, que consiste no seguinte: podendo considerar-se que a afirmação de que seria impossível subordinar o Alto Mar ao Direito terá sido verdadeira no passado. Actualmente, pelo contrário, existe a possibilidade de exercer o poder no ALM desde que – convém salvaguardar – se promova a correcta *coordenação* das suas utilizações. Usando, comparativamente, a asserção supra utilizada sobre o conceito de utilização global dos espaços, o *uso público* será, desta forma, o resultado de um compromisso entre o poder dos Estados (sobre cada vez maiores parcelas de mar) e a necessária manutenção da liberdades no ALM, o qual, como bem do domínio público internacional, deverá conferir utilidades comuns a toda a Comunidade, o que pressuporá a existência de um princípio de igualdade entre Estados (O'Connell, e Alexandra de Mello)²⁷.

26 Na sua tese sobre Direito do Mar.

27 In “O Alto Mar e o Princípio da Liberdade”, SCIRE LEGES, Cosmos, 1991. Sobre esta temática haveria um conjunto de aferições a efectuar. E as novas perspectivas de utilização do mar constituem o melhor relato da sua valia. Actualmente, e não só pelo peso internacional que as organizações de transportadores e carregadores detêm, e afins (BIMCO, ICS, INTERGARGO, INTERTANKO, IPTA), mas obviamente face ao intervencionismo das grandes potências económicas marítimas, os grandes espaços internacionais serão o palco futuro das redes empresariais de comércio marítimo. E ver-se-á se o princípio da liberdade de navegação não “consumirá”, pelo pendor definitivo da sua importância comercial, outros princípios que a própria CNUDM considera como fundamentais, designadamente a preservação e protecção do meio marinho. Sabe-se da existência de núcleos empresariais focalizados em ligações extra-territoriais, e que apenas visam a colocação de (certos) produtos, ao mais baixo custo, e em espaços de tempo mais céleres, no destinatário (que pode estar noutro continente). Intermediação do transporte comercial, e apenas com base nas novas tecnologias. Quanto ao princípio da igualdade entre Estados, o quadro teórico implicará, certamente, a sua existência. Contudo, enquanto os Estados Unidos não subscreverem a Convenção (ou mesmo depois de o fazerem), a validade de alguns dos preceitos tem o valor que tem, o que significa que as apelidadas utilizações comuns dos espaços internacionais têm que ser consideradas num patamar do interesse estratégico das grandes potências e, naturalmente, da hiperpotência.

4.5.1. As Liberdades do Alto Mar

Relativamente ao Alto Mar, a linha característica introduzida pela CNUDM reside na *reserva de garantia de um direito geral de comunicação e utilização*, e bem assim no *reconhecimento do direito de pesca* de que são titulares todos os Estados, e, ainda, na *imposição da cooperação internacional para a conservação e gestão racional dos recursos vivos*. A regra-base do ALM continua a ser a da **liberdade**, reconhecida a todos os Estados, de exercer todas as actividades enunciadas no artigo 87º, nº1, e, ainda, todas as outras que não sejam expressamente proibidas pela Convenção e demais normas de direito internacional. A lista de liberdades, como defendem os autores de especialidade, é meramente exemplificativa, sendo que esta característica resulta da expressão *inter alia*. Para dar sustento a esta ideia – que uns apelidam de *cláusula aberta* –, deverá ser o próprio conceito de liberdade do Alto Mar para descobrir liberdades atípicas: desde logo, a liberdade de utilização do potencial energético do Alto Mar (energia geotérmica, das marés e correntes).

Atendendo à necessidade de se sistematizar a abordagem das matérias tratadas em sede da Parte XII, dar-se-á mais ênfase à **liberdade de navegação** (artigos 87º, nº1, alínea a), 90º, 92º, 94º e 110º, entre outros) por ser aquela que enquadra, de forma mais fundamental, o conceito das liberdades exercidas no ALM.

4.5.2. A Liberdade de Navegação

Como se referiu, esta é, de todas as *liberdades* elencadas no nº1 do artigo 87º da CNUDM, a mais importante, pois qualquer das outras nenhum sentido encerra se esta não existir.

O artigo 87º caracteriza a possibilidade de navegar no ALM como uma **liberdade**, enquanto o artigo 90º já se refere a tal elemento como um **direito**. Qual a diferença? Se à liberdade subjaz um direito a uma abstenção por parte de todos os outros sujeitos, o direito – em termos absolutos – por seu lado, confere o poder de exigir uma determinada actuação que se poderá consubstanciar numa mera abstenção. Mas então, em que medida é que as liberdades consubstanciam práticas consuetudinárias e os direitos aparecem apenas por via convencional? Atento o conteúdo dos artigos 87º, nº1 e 90º, a questão terá que ser aferida não só perante as disposições, mas trazendo à colação os aspectos – sobretudo – teleológicos.

Precisamente por corresponderem a práticas já existentes anteriormente à Convenção de Montego Bay, a inclusão de duas novas alíneas, em sede do artigo 87º, nada induz ao

facto de que as liberdades foram sendo criadas por via consuetudinária, e que a Convenção reconheceu, deixando alguma elasticidade para a criação de outras que surjam na prática dos Estados e outros sujeitos de Direito Internacional. Por seu lado, também o artigo 90º nada traz de novo, a não ser a especificidade da parte final.

A introdução final, apenas quer significar o poder/dever que pertence aos Estados de fazer navegar em Alto Mar apenas navios que arvoem a sua bandeira. O **direito ao pavilhão**, é, também, uma obrigação para o Estado da qual decorrem deveres institucionais, jurídicos e técnicos para os chamados FLAG STATES (Estados de bandeira), nomeadamente os resultantes da aplicação das Convenções da *International Maritime Organization* (IMO). O quadro jurídico desses deveres está estabelecido no artigo 94º da CNUDM.

O primeiro requisito exigido para a concretização do direito de navegação respeita à nacionalidade – 91º –, dependendo, esta, do direito interno de cada Estado e da existência de um *vínculo substancial* entre este e o navio. O artigo 92º proíbe a utilização de mais de uma bandeira, de acordo com as conveniências, cominando mesmo uma sanção: a impossibilidade de reivindicar qualquer dessas nacionalidades e o seu tratamento como navio sem nacionalidade (92º, nº2). Como os navios têm a possibilidade de escolha dos locais/Estados de registo, é gigantesca a tarefa de impedir que determinados Estados aglutinem percentagens altíssimas de registos de navios, devido à sua especial malha legal sobre registo patrimonial marítimo, uma vez que é notória a diferença de custos exigidos a registos convencionais em vigor segundo regras internacionais, e determinados registos chamados de *conveniência*.

Seguidamente aos direitos e deveres, existem um conjunto de restrições à liberdade de navegação. Desde logo, o dever de prestar assistência (artigo 98º), a proibição de transporte de escravos (artigo 99º), o tráfico ilícito de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, matéria que se desenvolverá subsequentemente (artigo 108º). Constitui, ainda, limitação ao princípio da liberdade do Alto Mar a impossibilidade de efectuar transmissões radiofónicas e televisivas a partir desse espaço marítimo (109º), aqui se falando no *dever de cooperação* dos Estados.

Aliás, quando se menciona o dever de cooperação, o mesmo surge acoplado, precisamente, à menção do artigo 108º – tráfico de estupefacientes –, aos actos de pirataria (artigo 100º), e ao referido artigo referente ao dever de cooperação Estadual (artigo 109º).

Estão, pois, aferidos, em grande quadro como obriga o presente espaço, os espaços marítimos que os Estados subscritores da CNUDM detêm, ou podem deter, consoante a sua geografia territorial marítima. Encontrada uma linha que define, e sistematiza, a Soberania e a jurisdicionalidade, impõe-se, neste estádio, considerar os restantes vectores

de análise. Iniciemo-los, então, com a *geomorfologia* do território português, e algumas características das vulnerabilidades.

5. Integridade Física do Território, Vulnerabilidades e Defesa das Zonas Costeiras

A integridade do território tem que ser aferida de um ponto de vista ambiental, económico, tecnológico e de Segurança Interna. A tipologia de ameaças que um Estado com mais de 850 Km de fronteira marítima e cerca de 1.720.000 Km² de águas jurisdicionais encerra, não é compatível com uma leitura *restritiva* em termos de Defesa, entendida no sentido clássico do termo. Assegurar a *defesa* dos Estados costeiros é, cada vez mais, optar por garantir a *segurança* das fronteiras contra elementos que criem/potenciem instabilidade no Estado costeiro. Os primeiros elementos disponíveis elaborados pela Comissão Estratégica dos Oceanos parecem acentuar, precisamente, a problemática da Segurança e Defesa no mar, especificamente no quadro desenhado em sede do conceito estratégico de defesa nacional (CEDN), ao qual se fará referência na Parte II.

Considerem-se, então, alguns elementos de análise que ajudarão a sistematizar esta abordagem:

- Ainda em tempos da conceptualização da *regra das 3 milhas*, já com Galiani, em 1782, aquando da assunção do critério do tiro de canhão, o conceito de criação de um *mar territorial* tinha, como razão profunda, a ideia de que *o Estado deve proteger os interesses materiais dos seus nacionais*, proibindo as hostilidades entre beligerantes nas águas, até um limite em que fosse salvaguardada uma linha de segurança para o território. Aliás, quer em termos *sanitários* (lei do Rei Georges II, em Inglaterra, definindo uma distância de 4 léguas), *aduaneiros*, quanto a *comércio* (o *direito costumeiro genovês* proibia cargas e descargas a menos de 20 milhas de terra e os *hovering acts* ingleses que estabeleciam controlos sobre os navios estrangeiros a 8 milhas) e ainda no respeitante a *pescas* (cuja limitação começou a despertar no Séc. XVIII no sentido de precaver um domínio estratégico não só ao nível da alimentação mas também do fomento da actividade mercantil interna), existem exemplos de matérias-chave em que os Estados costeiros há séculos vêm impondo exigências várias.
- A *tecnologia*, aqui entendida como fenómeno internacional predador face à riqueza imensa “escondida” nos fundos do mar e à sua desigual distribuição em virtude

dos fracos recursos económico-financeiros de grande parte dos Estados costeiros. Esta questão transporta-nos ao âmbito de discussão da Conferência que levaria à aprovação da Convenção de Montego Bay, porquanto é conhecido o peso que tiveram os vectores *tecnológico e económico*, designadamente do ponto de vista dos (novos) Estados surgidos no período *pós-colonizações*, e bem assim as suas reivindicações de mares territoriais de 12 milhas e o estabelecimento de zonas adjacentes para exercício de jurisdição específica sobre os recursos marinhos. Por outras palavras, hoje em dia e no futuro, na falta de capacidade instalada ou disponível nos *Estados costeiros*, os imensos espaços marítimos serão, inapelavelmente, explorados e pesquisados – face a acrescidos *apetites* que suscitam – pelas potências tecnológicas marítimas. Atente-se no esquema normativo criado, em sede de Montego Bay, para a Área e o enquadramento da Plataforma Continental.

- *A vulnerabilidade excessiva dos Estados do Porto* face aos interesses económicos no abastecimento de produtos e bens e, portanto, à não exequibilidade prática de imposições definitivas e restritivas de acessos de navios a águas interiores e aos portos. Neste contexto, diga-se que impera, por vezes, o pendor, aliás desmultiplicado, dos interesses das elevadíssimas logísticas de navios nos Estados das ditas *bandeiras de conveniência ou segundos Registos* – sobre os quais se admite, por vezes, existirem ideias *erróneas* –, e a subsequente pressão económica internacional perante o *círculo* produto-armador-fretamentos-abastecimento. A procura desenfreada do lucro imediato e maximizado, e bem assim a força enorme das petrolíferas, pode – no âmbito da segurança marítima – implicar riscos ecológicos gravíssimos que terão que ser avaliados não só em termos ambientais puros mas em termos estruturais pelos departamentos de Estado competentes.
- *O elemento de segurança(marítima) dos navios-plataforma*. Cruzando informação oriunda do Port State Control, por exemplo de um País como o Canadá (onde estão activas estruturas portuárias em cerca de 30 portos), relativa a 2001, podemos concluir que as bandeiras com maior número de navios detidos são o Panamá (18), Malta (15), a Libéria (13) e Chipre (10), já assim com uma evolução acentuada em relação aos números relativos a 1995 em que cada um daqueles Estados, tinha, respectivamente, os seguintes números (23), (21), (7) e (29). Relativamente ao tipo de deficiências confirmadas em acto inspectivo, as que figuram nos três primeiros patamares são os *equipamentos de luta contra incêndio* (16,9%), *segurança em geral* (13,1%), *mecanismos e equipamentos de salvamento* (13,0%), *navegação* (12,1%) e *linhas de*

carga (6,7%). Assumindo a substância dos números, temos que, do total dos respectivos navios inspeccionados, o Panamá teve cerca de 8,6% de navios detidos, Malta 23,4% e a Libéria cerca de 11,5%. Elucidativo, porque falamos de Estados com registos da ordem dos milhares, e porque as quatro frotas – cujo exemplo apresentámos – representam cerca de 53,7% do total das detenções, e os seus navios representam cerca de 41,5% dos navios inspeccionados (naquele País) em 2000.

- *A livre circulação do mar como via de comunicação*: o fluxo do tráfego marítimo mundial multiplicou-se por 4,6 entre 1970 e 1999 (um crescimento anual de 2,3%), ultrapassando, hoje, as 5 mil milhões de toneladas (*vide*, por exemplo, o relatório das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento de 1999). Em termos dos custos para os Estados de tal realidade, alguns autores vêem apontando, entre outros, o envelhecimento da frota, as bandeiras de conveniência, o aumento de protagonismos e poder económico dos armadores e Estados de bandeiras de conveniência, a poluição e graves crimes ecológicos.

Relativamente ao transporte marítimo europeu, refira-se que o mesmo assegura (cerca de) 30% do comércio intracomunitário e 90% do extracomunitário, sendo aquele assegurado em cerca de 70% por meios autónomos europeus, enquanto este o é em 30%. Note-se, também, que as actividades de construção naval haviam decaído, de 27% (dados de 1970) para 10% nos inícios de 1990! Os hidrocarbonetos do mar do Norte (quanto a produção de petróleo e gás natural) representam, apenas, cerca de 30% do consumo europeu, o que determina a necessidade *vital* de abastecimento por via marítima.

Quanto a *pescas*, as capturas elevam-se a mais de 60 milhões de toneladas, sendo a União Europeia o terceiro importador mundial de pescado; em termos de emprego, o sector ocupa cerca de 280.000 pescadores, de que uns 200.000 pertencem a 4 países do sul sendo quase metade deles de Espanha (não contando com as 400.000 pessoas ligadas às indústrias *conserveiras* só neste país). As culturas marinhas, em franca expansão, proporcionam uma captura de 620.000 toneladas, e empregam cerca de 70.000 trabalhadores, elemento que tem tendência a aumentar, em determinadas áreas marítimas, exponencialmente!

O Secretário-Geral da IMO referiu, na 21ª Assembleia Geral, que os objectivos daquela reputada organização internacional para os próximos anos são:

- Mudar a ênfase dos trabalhos centrando a atenção no elemento humano;

- Assegurar uma efectiva implementação da *International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers* (Convenção STCW) e do *International Safety Management (ISM) Code*;
 - Melhorar a segurança dos graneleiros, desenvolvendo uma cultura de segurança e consciência ambiental;
 - Evitar uma *sobre-regulamentação* desnecessária; e, em sua vez;
 - Fortalecer os programas de cooperação técnica da IMO.
- Sobre o perfil estrutural das frotas, especificamente de petroleiros e de navios transportando mercadorias perigosas, as questões da *preservação e protecção do meio marinho e da segurança marítima* vêm ocupando um papel de enorme relevância nos patamares de preocupações dos governos e organizações internacionais. Pela sua importância particular, especificamente os graneis líquidos, principalmente petróleos e seus derivados (que totalizam 50% das mercadorias transportadas por mar), considerem-se os seguintes números:
- Em Novembro de 2002, os navios de mais de 5.000 *tqb*, que constituíam a frota transportadora de petróleo e seus derivados, resumia-se da seguinte forma:

Frota Mundial:

291.085.473 *gross tonnage* (GT), dos quais
51,5% de casco duplo
48,5% de casco simples
17,1% para entrega até 2005

A UE possuía:

12,2% dos navios de casco duplo
5,4% dos navios com casco simples

Os candidatos (à entrada na UE) possuíam

3,2% dos navios de casco duplo
6,4% dos navios com casco simples

- *A inexistência jurídica de uma Zona Contígua (ZC)* (por enquanto), vem sendo uma realidade insistente, facto que encerra fortes implicações do foro político e jurídico-administrativo, os quais nem a Resolução da Assembleia da República nº 60-B/97, de 14/10, ou o Decreto do Presidente da República nº 67-A/97, de 14/10 ou, ainda, o Aviso 81/98, de 21/04, do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) – diplomas que recebem e ratificam, para Portugal, a Convenção das

Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) –, abrangem e/ou clarificam, a saber:

1. Desde logo, quanto à definição da orla exterior da ZC, pelo que, para total clarificação normativa que sustente qualquer actuação, ao abrigo do nº2 do artigo 33º da CNUDM, não é suficiente o declarado. Impor-se-á, pois, como bem refere o Prof. Marques Guedes, definir as coordenadas geográficas, utilizar o traçado daquele limite e bem assim efectuar a necessária representação, em carta náutica oficial (CNO) de escala adequada.
2. Além do mais, no seguimento do oficialmente declarado e ao abrigo da *praxis* desde a publicação da Lei nº 2130/66 de 22/08, e da Lei nº 33/77, de 28/05, tem que ser publicado acto legislativo adequado – da Assembleia da República – criando a ZC.
3. Anote-se, ainda naquele âmbito, as questões que poderão surgir em foro internacional – política e diplomaticamente – quanto a poderes fiscalizadores/policiais exercidos em *área* de ZC, quanto à sua ineficácia/nulidade, se efectuados num espaço (representado em CNO) insuficiente ou deficientemente definido em termos jurídicos.
4. Quanto à matéria do *património cultural subaquático*, torna-se (praticamente) nuclear a criação de uma ZC, a fim de se activar o mecanismo legal permitido pelo nº2 do artigo 303º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de Montego Bay, 1982. A própria Comissão de Direito Marítimo Internacional (CDMI) apontou tais preocupações aquando da divulgação do Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, de Setembro de 1999, as quais foram, oficialmente, remetidas à Comissão instituída em âmbito da Presidência Portuguesa da União Europeia (1º semestre do ano 2000), para adequada apreciação/acção política.

Em sede do regime legal recentemente aprovado, e que institui, através dos Decretos-Leis nºs 43/2002, e 44/2002, ambos de 02/03, a Autoridade Marítima Nacional (AMN), foi introduzido um elemento de conexão legal no texto orgânico – artigo 5º –, estabelecendo, desde já, de entre os espaços marítimos que se encontram sob a jurisdição da AMN, e no quadro do Direito Internacional, a ZC.

5.1. *Alguns Elementos da Geoeconomia Marítima de Portugal*

Portugal é um País/Nação com mais de 850 anos de história que, à imagem da Europa, tem uma elevada taxa de maritimidade (relação dimensão territorial/marítima). Geopo-

liticamente situado na extrema inferior ocidental do continente europeu, e projectando-se, com as áreas arquipelágias, para o Atlântico, Portugal estruturou-se, fundamentalmente, como um país euro-atlântico atendendo aos quase 600 anos (1415-2000) que já conta de história e processo cultural *extra-continental*. Aliás, a política de atlantização do País criou uma unidade estratégica euro-atlântica que se mostrou capaz de se libertar da sua *dimensão ibérica e europeia*, e criar um processo de independência firmada face ao poder potencialmente centralizador que Castela, e posteriormente a Espanha, sempre representou.

Na sequência de uma realidade universal actual, que nos ensina que cerca de 70% da população vive e exerce actividades profissionais a menos de 50 Km dos litorais marítimos, 2/3 da população portuguesa vive na zona litoral e *quase*-litoral, nomeadamente nos dois grandes núcleos urbanos do País, o que marca não só uma acentuada individualidade do Ser português, como também explica opções (colectivas e individuais) estratégicas e profissionais que foram sendo encontradas ao longo de nove séculos de história. O sustento de tal afirmação encontra-se na avaliação do (intenso) tráfego marítimo que existia entre Portugal e o estrangeiro já no Séc. XIII (há cerca de 700 anos!), o que pressupunha uma coesão complementar entre a actividade agro-pecuária e a marítima: *“o excedente da produção agrícola deveria ser canalizado para os portos mais próximos os quais, quanto mais populosos e prósperos, mais ampla actividade teriam: foi o que sucedeu com o Porto, que se tornou e manteve como um dos portos mais activos até ao séc. XV”*. Saliente-se, ainda, que os mercadores nacionais foram os primeiros, de entre todos, a instalar as primeiras feitorias de comércio na Flandres (Bruges), além de que, a herança fenícia, romana e muçulmana, a segurança maior do litoral e a atracção exercida pelos países mais próximos do Norte e do Mediterrâneo, desenvolveram um espírito marcada e progressivamente voltado para o mar.

A fusão de culturas diversas, nomeadamente nos grandes centros portuários e comerciais e designadamente nos estuários dos principais rios, Douro e Tejo, vocacionou e impeliu o País para o comércio marítimo europeu, do qual nasceu uma burguesia marítima com enorme influência interna e externa, fulcral, aliás, na crise 1383-85 (à qual imbutiu uma papel de extraordinária relevância histórica e sócio-económica), bem como nos descobrimentos atlânticos. A universalização do País, potenciando a sua intimidade terra-mar e o seu posicionamento *“à esquina de dois mares”*, que é tida como a decorrência dos descobrimentos atlânticos, lançaram as bases culturais susceptíveis de proporcionar a formação duma comunidade de interesses comuns entre países e povos que falam a língua portuguesa, para o que concorreu a fusão da cultura e de raças diversas, *promotora de um*

cosmopolitismo comercial-marítimo, como de forma ilustre recorda o Comte. Virgílio de Carvalho.

A história e a cultura de um povo, contudo, não explicam e justificam tudo, antes constituem substratos substantivos de *sentimentos* colectivos e *individualidades* nacionais. Importa, assim, promover análises estratégicas actuais, nomeadamente face a elementos que *emergem* e condicionam do *exterior*; e aí, haverá que atentar:

- No facto de, pelo espaço interterritorial do descontínuo - (triângulo Continente-Açores-Madeira) - território de Portugal, passarem das mais importantes rotas marítimas comerciais que põem a Europa do Norte e do Sul em ligação com as Américas, a África, o Mediterrâneo, o Índico e o Pacífico, estimando-se, mesmo, em mais de 300 navios/dia, dos quais quase 15% são petroleiros. Rotas marítimas essas por onde a Europa recebe abastecimentos vitais - de matérias que não dispõe autonomamente em quantidade suficiente - como sejam minérios estratégicos e produtos energéticos (principalmente petróleo, mas também carvão e gás natural), e pelas quais canaliza uma percentagem elevada, da ordem (global) dos 70% das suas trocas comerciais com o exterior;
- Na necessidade de protecção de tão importantes rotas comerciais - e também militares - marítimas e aéreas, que fazem com que o espaço interterritorial português seja tido por outros países como *área de seu próprio interesse estratégico*, não só da Europa (Espanha e mesmo França) mas também dos próprios EUA que, tendendo a ver no continente europeu a sua primeira linha de defesa quanto à potência continental euro-asiática, tem no acoplamento euro-americano um objectivo de primordial importância para a sua segurança;
- Na (absoluta) premência de se avaliar o *poder marítimo* que, na linha de pensamento de A.T. Mahan e de Eric Grove, assenta, em primeiro lugar, no *poder económico*, no *poder tecnológico* e na *cultura sócio-política* e, também, na posição geográfica, na dependência do mar em termos de comércio marítimo, da marinha mercante, da indústria naval, das pescas, da ZEE; por fim, na política e na sensibilidade governamental para tais matérias;
- Na sistematização política e orgânica dos poderes de Estado instituídos nas áreas marítimas sob jurisdição nacional - com vista à observância e cumprimento das leis e regulamentos marítimos (*sea law enforcement*) - matéria a que voltaremos, e na especial atenção a diversos factores que, actualmente, integram um conceito de *ameaça* (tráfico de estupefacientes, navegação substandard, ocorrência de si-

nistros marítimos dos quais resulte poluição marítima, acções ilícitas e predatórias de recursos piscícolas, pirataria, migrações clandestinas, tipificando apenas as mais importantes).

É, justamente, na avaliação global dos diversos factores que integram a opção estratégica da *política marítima*, que terá que ser encontrado o rumo que interessa a um país como Portugal que, detentor de uma vastíssima ZEE, 19 vezes superior ao seu espaço continental, (a maior da União Europeia, e segunda maior da Europa), tem um geo-factor *único* resultante da sua posição/autoridade jurisdicional entre dois mares de enorme potencial estratégico (militar e comercial). E será, ainda, no aprofundamento cultural e na aposta do *conhecimento total* (mormente humanista, científico e tecnológico) de que Portugal possui (ainda) frágeis estatísticas, que deverão ser conciliadas as qualidades que emergiram do *pequeno* povo que nasceu, como estrutura nacional, na cruzada ibérica pós visigótica e muçulmana, e se projectou num mundo onde, ainda hoje, a sua língua é a 3ª europeia mais falada (por cerca de 220 milhões de pessoas).

Colocadas algumas premissas de base para a questão – amplas, como a natureza do presente trabalho parecem aconselhar – atente-se nos dados específicos do caso português:

1. Existe um perfil territorial específico, prova manifesta da **elevada taxa de maritimidade** do País;
2. Situando-se na esquina de dois “mares principais”, por tais águas circula, como se viu supra, cerca de 55% de **todo** o comércio marítimo europeu;
3. Em termos de estrutura natural, o Estado português possui designadamente em Lisboa, Douro/Leixões, Sines e mesmo Aveiro, capacidade receptora que pode ser potencializada a nível europeu, reunidas que estejam condições ferro/rodoviárias tidas como adequadas. Os conceitos de *geoposicionamento* do futuro, em termos de projecção portuária, têm aconselhado os especialistas a sugerir potenciar os portos nacionais de águas profundas, como o de Sines, elevando-o à condição de uma das portas privilegiadas de entrada na Europa.
4. Portugal tem mais de 850 Km de costa, nove portos comerciais de mar e quatro rios potencialmente navegáveis;
5. Existe descontinuidade territorial mas com continuidade marítima directa com as águas arquipelágicas que abrange;

6. Nas áreas costeiras nacionais situam-se as – aludidas – maiores riquezas do país: instalações industriais (refinarias, centrais termoelectricas, siderurgias, cimenteiras, estaleiros navais), algumas das praias com maior frequência da Europa e um elevado número de centros piscatórios;
7. Portugal é o maior consumidor de pescado da Europa com 61,1 kg/hab./ano, valor que faz dele o 7º a nível mundial;
8. Portugal importa 77% de produtos por via marítima e exporta cerca de 55% pela mesma via, sobretudo face ao notório acréscimo da utilização da via rodoviária, desde os anos oitenta, tendo-se passado neste domínio de 14% em 1980 a 45% (!), a dados de 1997;
9. Existe um total conciliado, a dados de 2002, de quase 73.000 embarcações de recreio registadas no *registo convencional* (leia-se Capitánias dos Portos), e mais de 10.000 de pesca;
10. O movimento de mercadorias em portos comerciais nacionais totalizava quase 60 milhões de toneladas a dados de 1998, tendo entrado e circulado, nesse ano, cerca de 10.700 navios em portos nacionais;
11. Só em 1998 Portugal saiu da lista negra de detenções do PORT STATE CONTROL, estando, contudo, ainda no ano transacto, o número de inspecções efectuadas em Portugal, a navios estrangeiros, um pouco abaixo dos níveis exigidos pela Directiva 95/21/CE, de 19 de Junho e DL 195/98, de 10/07.
12. A sensibilidade, em termos de tráfego marítimo, das águas sob jurisdição nacional, encontra-se reflectiva na tipologia de sinistros marítimos que vem afectando tais zonas. Situando-nos, apenas, nos últimos 3,5 anos, bastará considerar o caso do COURAGE (Outubro de 1999) em Aveiro, do CORAL BULKER (Dezembro de 2000), em Viana do Castelo, no qual o armador gastou mais de dois milhões de contos para o reposicionamento da zona tal como se encontrava antes do sinistro, O PRESTIGE (Novembro de 2002) na ZEE espanhola, cujo perfil global de consequências, designadamente em termos de prejuízos para a fauna e floras marinhas, e para as actividades de pescas (frotas galega e portuguesa) ainda estará para apurar, e ainda o NESTOR C (Dezembro de 2002) e o NAUTILA (Junho de 2003).

PARTE II - O EXERCÍCIO DA AUTORIDADE DO ESTADO NAS ÁREAS DE JURISDIÇÃO MARÍTIMA NACIONAL. A QUESTÃO CONSTITUCIONAL

1. O Quadro Jurídico-constitucional

O conceito estratégico de defesa nacional, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros nº 6/2003, 20/01 estabelece, no seu ponto 1.2. (pág.280 do DREP, Iª Série-B, nº16, de 20 de Janeiro, o seguinte:

A fronteira entre segurança e defesa, as acções concretas com cabimento em cada uma destas áreas e as entidades primeiramente responsáveis pelo seu tratamento resultam do estipulado na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, Lei nº 29/82. Na sua génese, esteve a necessidade de normalizar relações entre diversas entidades públicas e reposicionar poderes, inteiramente compreensíveis na conjuntura da época. Hoje, está ultrapassada essa questão e a evolução dessa fronteira deve ser igualmente percebida para não inibir a articulação dos esforços que as diferentes organizações devem desenvolver, procurando sinergias, rentabilizando meios e melhorando a eficiência na prevenção e combate aos actuais riscos e ameaças, sempre à luz dos princípios e das normas de ordem constitucional e legal portuguesa.

Existe, actualmente, tal é perceptível, uma nova abordagem do elemento formal, clássico quase diríamos, e que situava a zona de actuação das Forças Armadas e das Forças de Segurança em campos estanques, funcionando, de forma algo bloqueadora, como zonas naturais de intervenção. A explosão de novas formas de terrorismo, já supra comentadas, as óbvias dificuldades em com elas lidar, e bem assim a necessidade objectiva de otimizar recursos logísticos, que são escassos, em variadas áreas de intervenção interna, obrigaram a novos entendimentos.

Para uma aferição devidamente enquadrada de tal matéria, impõe-se, contudo, assumir uma série de elementos que situem a realidade orgânica tal como ela deve ser lida, especificamente quando a sensibilidade do assunto, como é o exercício da autoridade do Estado nas águas de sua soberania e jurisdição marítima. E isto, sem cairmos na tentação – enfim, em medida desnecessária –, de situar protagonismos institucionais ou apontamentos de conceito histórico que, não obstante ajudassem a uma percepção global e integradora, não cabem na dimensão do presente trabalho.

1.1. Os Preceitos Constitucionais

Uma leitura atenta das discussões parlamentares que ocorreram, designadamente no Verão de 1982, a propósito dos artigos 270º e 275º, daria já para encontrar a génese do pensamento constitucional maioritário na matéria ora em apreço. Até pelo peso das intervenções que se podem ler nos textos da Assembleia da República (Prof. Jorge Miranda, Prof. Vital Moreira, Dr. Luís Beiroco, Dr. Amândio de Azevedo, Dr. Sousa Tavares e Dr. Nunes de Almeida) Especificamente, estavam em *lide* as seguintes problemáticas do foro jurídico-constitucional:

1. A questão dos militares e do *funcionalismo público* e, consequentemente, as denominações que poderiam ser introduzidas no texto constitucional de forma a ser substantivamente adequadas aos estatutos e regimes legais.
2. A questão dos militarizados e das Forças de Segurança, e a adequabilidade dos mecanismos gerais.
3. A questão das restrições de alguns direitos, especificamente as matérias respeitantes aos formatos de restrição legal às actividades políticas e de filiação partidária.
4. A questão, que no âmbito do presente estudo nos parece importante, da organização das Forças Armadas e das missões que, prioritariamente lhes devem ser cometidas. Falava-se, insistentemente, em protecção exterior do País, e objectivos de segurança interna, numa clara dicotomia de valoração sistémica.
5. O serviço militar obrigatório.
6. Finalmente, também a objecção de consciência e bem assim o quadro conceptual do serviço cívico integrava parte dos debates parlamentares.

Importará atentar, no quadro da Constituição, nos artigos 270º, 272º, 273º e 275º. Em termos do enquadramento constitucional, não é a questão do qualificativo jurídico-funcional dos militares que nos alerta para a *lide*: se estes são, ou não, funcionários públicos! Não é tal o assunto que ora nos prende, embora se possam apontar alguns interessantíssimos relatórios de mestrado, da Faculdade de Direito de Lisboa, que rastreiam tal matéria de forma bastante objectiva e integradora.

A questão também não concerne, directamente, à utilização das Forças Armadas, enquanto estruturas de configuração e missão militar, em matérias de interesse público

geral, como sejam a Protecção Civil (Lei nº 113/91, de 29/08, com as sucessivas redacções), os incêndios, e as ajudas específicas de carácter humanitário. Contudo, nenhuma destas matérias, que usualmente são trazidas a lume em argumentações aquecidas por facções positivas e negativas, têm um peso definitivo quando se fala em exercício da Autoridade Marítima, e especificamente no exercício da autoridade do Estado em áreas de jurisdição marítima. Com efeito, e embora as estruturas da Autoridade Marítima Nacional (AMN) – que adiante analisaremos mais em detalhe –, sejam integradas por militares e militarizados de Marinha, a questão do seu quadro de atribuições nunca se perspectivou em termos *militares* clássicos, embora tenham óbvios cruzamentos com a Defesa Nacional. E esta questão já existia, há décadas, quando sobre ela foram sendo preceituados princípios orientadores nomeadamente por leis da Assembleia da República (AREP): Lei nº 20/87, de 12/06, com a redacção da Lei nº 8/91, de 01/04 (Lei de Segurança Interna), Lei nº 33/98, de 18/07 (conselhos municipais de segurança), Lei nº 49/98, de 11/08 (altera a Lei nº 5/95, de 21/02, conferindo à Polícia Marítima competência para exigir a identificação de qualquer pessoa nas condições previstas), Lei nº Lei nº 53/98, de 18/08 (regime do exercício de direitos do pessoal da PM). Também a Portaria nº 1223-A/91, de 30/12 (que aprova o sistema de código identificador de processos crime, o NUIPC), inclui, no seu elenco institucional de *forças de segurança* (artigo 6º), a Autoridade Marítima. O ordenamento já instituiu, e assumiu, ao longo da última década e meia, com clareza, o perfil jurídico-funcional da Autoridade Marítima e sua intervenção em matéria policial e de *Segurança Interna*.

A questão não é simples. Não deve ela, também, ser extrapolada para o foro terminológico-funcional. Isto é: não interessa saber se a Autoridade Marítima integra o âmbito das *forças de segurança*, sendo constituída por militares, nem interessa saber se, outrossim, é um *bloco* da Marinha que também tem funções classicamente designadas de âmbito civil e de interesse público (expressão léxica, aliás, algo infeliz). Ou mesmo se será um pouco das duas. O que se pode sistematizar, em termos jurídicos, a este respeito, é o seguinte:

- a) Desde a (re)fundação da Autoridade Marítima, em 1984, com a publicação do Decreto-Lei nº 300/84, de 07/09, que as matérias da Segurança Interna, fazem, expressamente, parte integrante do seu quadro de atribuições. Recorde-se que a matéria foi objecto de tratamento já depois da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA), aprovada pela Lei nº 29/82, de 11/12).
- b) Conforme vimos supra, a lei-quadro da Segurança Interna previu, explicitamente, a integração da Autoridade Marítima, avançando mesmo para o qualificativo

jurídico dos Chefes de Departamento Marítimo e Capitães dos Portos como *autoridades de polícia criminal*. Isso resulta claro e expresso dos artigos 14º, e alínea d) do artigo 15º. E, repare-se no conceito, a menção jurídica é relativa à sua qualidade de Autoridades Marítimas e não como comandantes de polícia.

- c) O Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima (EPPM), aprovado pelo Decreto-Lei nº 248/95, de 21/09, e que institucionaliza a PM no quadro do Sistema da Autoridade Marítima (SAM), preceitua, no seu artigo 4º, quais os órgãos de comando da PM, estabelecendo, o nº2, que aqueles são *considerados autoridades policiais e de polícia criminal*.
- d) Precisamente o preâmbulo daquele diploma, referiu, expressamente, servir o texto legal do EPPM para *autonomizar a função policial a exercer pela PM, inserindo a sua estrutura na linha dos órgãos do SAM, colocado na dependência do MDN... acrescentando que visava.... assumir e encabeçar as funções de policiamento marítimo no quadro constitucional, pelo que se procede ao reagrupamento dos actuais grupos de pessoal da PM e cabos-de-mar.....dotando-os de um novo estatuto*". O impositivo constitucional de autonomizar a especificidade da função policial, claramente reconhecida e confirmada, foi, pois, um pressuposto legal expresso daquele diploma legal, o qual instituiu, sem tibiezas, as estruturas orgânicas de inerências de comando.
- e) No decorrer dos anos posteriores, mesmo com a realização de uma audição parlamentar sobre o tema (em 1996), não foram suscitadas questões fundamentais sobre o facto da Autoridade Marítima estar organicamente envolta em matérias claramente integrantes da Segurança Interna e de polícia, tendo mesmo sido publicadas leis da AREP (supra referidas) indiciadoras da confirmação jurídica de tal realidade.
- f) Paralelamente, foram sendo publicados diplomas-quadro sobre ilícitos contra-ordenacionais em áreas integrantes do quadro de atribuições da AM, e que conferem aos capitães de portos competências específicas na área processual, e na assunção de medidas cautelares. Entre outros, o Decreto-Lei nº 383/98, de 37/11 (pescas), o Decreto-Lei nº 235/2000, de 26/09 (poluição marítima) e o Decreto-Lei nº 45/2002, de 02/03 (regime jurídico dos ilícitos contra-ordenacionais por violações aos normativos da autoridade marítima).
- g) Precisamente estes dois últimos, encerram já preceitos normativos que permitem às unidades navais - note-se, não nos referimos a unidades dependentes da

Autoridade Marítima, ou a embarcações e lanchas da PM – terem funções processuais definidas perante ilícitos contra-ordenacionais. Referimo-nos ao artigo 17º, nº2, do DL 235/2000, e aos nºs 3 e 4 do artigo 10º do DL 45/2002. Através de tais normas (pela primeira vez em estatuição jurídica do foro processual penal ou contra-ordenacional), as unidades da Marinha têm, expressamente atribuídas, competências processuais, designadamente a assunção de *medidas cautelares*. Deve sublinhar-se que este quadro legal foi desenvolvido com base numa *lei de autorização legislativa* – Lei nº 8/2000, de 03/06 –, que aprovou as linhas gerais do diploma. A AREP, de novo, a *sufragar* o que supra referimos em d) e e).

- h) O novo regime legal – DL nº 43/2002, e DL nº 44/2002, ambos de 02/03 –, enquadra o quadro de atribuições numa estrutura funcional de topo criada: a Autoridade Marítima Nacional, mantendo a linha hierárquica da PM, como força policial integrando, nos termos do nº3 do artigo 3º, a sua estrutura operacional. A questão da dependência da AM de um chefe militar, tão em voga nos anos noventa, deixou de ter razão para ser, porque a AMN depende directamente do MDN, e constitui, em si, uma tutela específica – não militar – dos vários quadros orgânico-funcionais da AM.
- i) Recentemente, o Acórdão nº 131/2003 do Tribunal Constitucional, publicado no DREP I Série-A, de 4/04, a propósito da questão do *domínio público marítimo* e do estatuto dominial em sede da Região Autónoma da Madeira, abordou a questão do quadro de atribuições do SAM delineando, quer em termos de regime, quer em termos da função, qual o grau de intervenção das autoridades marítimas locais.
- j) Em sede do ponto 6 do *conceito estratégico de defesa nacional*, aprovado pela RCM nº 6/2003, mais concretamente no ponto 6.4., foi introduzida uma expressão referente ao *sistema da autoridade marítima*, o qual tem três ideias sucedâneas:
 - 1. A contextualização da importância, que já supra apontámos, da *geolocalização* de Portugal, designadamente a extensão dos limites marítimos, e a sua característica de fronteira externa da União Europeia, potenciadora de flagelos e ameaças.
 - 2. O novo fenómeno institucional do Sistema da Autoridade Marítima, o qual é, agora, exponenciado a um patamar central de combate às redes de imigração ilegal (não se compreendendo, de todo, a utilização desta expressão na segunda abordagem do parágrafo e não, também, na primeira!!).

3. A menção do interesse estratégico prioritário para que a defesa nacional dê prioridade àqueles vectores, no quadro *constitucional e legal*. Ou seja, no âmbito das possibilidades de actuação das Forças Armadas em matérias de foro não militar, e no quadro das cooperações orgânicas possíveis entre as entidades intervenientes.

Tudo o que vem exposto indicia uma forte componente conceptual, e normativa, sobre a atitude deste *subsistema* orgânico que é, inegavelmente, a AMN, e seu entrosamento, secular aliás, com matérias tipicamente do foro da *Segurança Interna* e de cariz público-administrativa. Tentar anular tais conceitos significa recompensar matérias nevrálgicas da Administração Pública Portuguesa, inclusivé mesmo o relacionamento com o poder judicial em termos de avaliação, contenciosa, de actos definitivos e executórios elaborados pelos capitães dos portos. Porque não falar, então, a este propósito, em *atipicidade de relação orgânica*? Alguns desenvolvimentos que daremos seguidamente responderão, com alguma acuidade, julgamos, a algumas das questões pragmáticas que a matéria funcional suscita, na brevidade que o espaço impõe.

Não é no nº6 do artigo 275º que se terá que encontrar a *intentio legis* que enquadra uma actividade pública de Estado como é o exercício da Autoridade Marítima. A norma até serviria, é certo, mas comportaria uma inadequação de cariz filosófico. Há um desconhecimento das temáticas relacionadas com a AM que não permitem direccionar o discurso, atitude que, aliás, não é única nas histórias recentes do ordenamento jurídico nacional (veja-se a formulação do artigo 279º do Código Penal em matéria do crime de poluição, ao arrepio da realidade conceptual de cariz contra-ordenacional que já vigorava), o que suscitou, até, o actual vazio que se detecta na matéria.

O final do nº2 do artigo 273º, contudo, dá já uma ponte constitucional para o perfil institucional desejado.

Relativamente à conjugação de alguns antecedentes conceptuais do quadro constitucional, com a qualidade dos agentes interventores em matéria de fiscalização no âmbito de actuação das várias autoridades de polícia, poder-se-á, ainda, acrescentar o seguinte:

1. A noção de *militar* designa apenas os indivíduos que, no cumprimento das suas obrigações militares prestam serviço em qualquer dos ramos das FA e a de *forças militarizadas* abrange os organismos de segurança, tais como a GNR e a BF, que constituem corpos autónomos e distintos das FA não obstante as semelhanças

existentes entre uns e outras, resultantes da “*circunstância de os corpos militarizados estarem estruturados segundo um princípio rigoroso de disciplina e hierarquia, tal como acontece com as FA, e de os respectivos membros se encontrarem submetidos ao direito militar*”. Liberal Fernandes defendia tal asserção em 1992; com as necessárias adaptações, designadamente a integração da BF na GNR, no ano seguinte, a validação jurídico-formal mantêm-se coerente, em termos da noção de restrição de direitos;

2. Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, sobre o artigo 272º da Constituição (supra referenciado), o conceito teleológico de polícia abrange a *polícia administrativa* em sentido estrito, a *polícia de segurança* e a *polícia judiciária*. E é à *polícia de segurança* ou *forças de segurança* que incumbe garantir a manutenção da ordem jurídico-constitucional através da segurança de pessoas e bens e da prevenção de crimes. Na mesma linha de citação, já em 1993, Alberto Esteves Remédio referia que, *em princípio, compete às FA a defesa militar da República contra o exterior e incumbe às forças de segurança garantir a segurança interna*. Era a dicotomia clássica.
3. É, pois, claro, que a Defesa Nacional (DN) constitui um instrumento de realização do fim mais geral da segurança o que concerne, no ordenamento português, à *vertente externa* da mesma segurança. É, dir-se-á, uma sub-modalidade do fim Estadual, caracterizada pela *essencialidade* (porque a DN é indispensável para a conservação dos (ainda) três elementos do Estado, *independência, território e população* (artigo 273º, nº2 da CONST, e artigo 1º da LDNFA); e ainda pela *exclusividade* (na sua componente militar, a DN integra o domínio dos poderes absolutos do Estado, no qual está sediada, obviamente, o monopólio da força).
4. As FA prosseguem, fundamentalmente, a componente de Defesa Militar, obedecendo aos órgãos de soberania competentes, nos termos da Constituição e da Lei.
5. A DN tem por objectivo, também, a agressão ou ameaça externa. E o novo perfil de ameaças, que aludimos supra, tende a constituir, claramente, um fenómeno de *agressão externa* mas com típicos contornos de *ameaça interna*. Basta conjugar o preceituado no artigo 273º, nº2, *in fine*, da Lei Fundamental, com o estabelecido no ponto 6.4. do *conceito estratégico de defesa nacional* (CEDN). A *transnacionalidade* do crime organizado é bem o exemplo típico de outras formas que supra comentámos, e obriga, no quadro das articulações funcionais (e dos protocolos que já existem, por exemplo entre a Marinha e a PJ, como referimos) a cooperações reforçadas.

6. O que nos faz regressar ao preceito do ponto 1.2 do CEDN. Programando-se, como objectivo último, a não obstaculização de intervenções, e bem assim a não inibição de articulação de esforços que as diferentes organizações devem desenvolver, o CEDN preocupa-se, e bem, em referir que a clássica divisão conceptual que já aferimos em 2, não existe mais de forma estanque. A necessidade de se obter eficiência na prevenção e combate aos actuais riscos e ameaças obriga à *evolução da fronteira entre segurança e defesa*, à luz, naturalmente, dos princípios da ordem constitucional.
7. Aliás, já o próprio ponto 1.1., 10º parágrafo, preceitua que “...as consequências de tais acções nas economias, na segurança e na estabilidade internacionais transcendem a capacidade de resposta individualizada dos Estados e interrelacionam os conceitos de segurança interna e externa, e os objectivos que estes prefiguram”. Clarificador.
8. É por tal razão que a própria inserção jurídico-institucional da Brigada Fiscal, integrada na GNR desde 1993, não suscita a dúvida metodológica. De facto, sendo militares e sujeitos ao quadro militar de hierarquia e disciplina, na observância do princípio rígido, mal se perceberia que pudessem ter uma actuação totalmente direccionada para uma função de polícia! E nem vingará a argumentação pelo cariz da sua tutela – a Administração Interna – que não é *militar*, mas civil, o que se afigura de irrazoável justificação de índole orgânica, diga-se. É colocar a retórica jurídica à frente da substância. Ocorre, aliás, exactamente o mesmo com a Autoridade Marítima/Polícia Marítima. Também é constituída por militares (e militarizados, e civis, num total de quase 1.600), os seus comandos são igualmente considerados autoridades de polícia e polícia criminal, e o seu quadro de atribuições assume, clara e expressamente, funções no âmbito da Segurança Interna, ambos tendo representação institucional em sede do Conselho Superior de Segurança Interna (artigo 10º da Lei nº 20/87), no Gabinete Coordenador de Segurança (artigos 12º e 13º daquele diploma, e bem assim a RCM nº 12/88, de 14/04, o DL 61/88, de 27/02, com a redacção que lhe foi dada pelo DL nº 149/2001, de 07/05). Ora, considerando que a Lei de Investigação Criminal (aprovada pela Lei nº 21/2000, de 10/08) dá competência a ambas, apenas com a diferença que uma se situa no âmbito dos *órgãos de polícia criminal (OPC) com competência genérica* (artigo 3º, nº1), e a AM/PM no âmbito de OPC com competência específica, conforme estatui o nº2 do preceito. Aumentam, neste campo, as similitudes jurídicas.

9. Os desequilíbrios eventualmente existentes, em termos de estruturas de cooperação em sede da Segurança Interna, não são justificação suficiente para suportar as críticas. O facto da Autoridade Marítima estar sob uma tutela diferenciada não colhe. A Polícia Judiciária, estrutura *nobre* da área da polícia e da investigação criminal, não está, nem tem que estar, sob a tutela da Administração Interna. Como bem se percebe, os apetites centralizadores de alguns vectores de opinião podem até ser *entendidos* sob uma certa perspectiva das coisas; o que não são é justificativo jurídico-organizacional de todas as soluções. Nós, por outro lado, entendemos que se deverão fomentar estruturas de coordenação uniformizadoras e integradoras, como por exemplo, o Gabinete Coordenador de Segurança. Sem dúvida. Mas o que isso não implica, naturalmente, é que a tutela departamental tenha que ser a mesma para todas as *forças de segurança*, inclusive porque isso traria, eventualmente, desconexão de funcionalidades hierárquicas, porque estão abrangidas, efectivamente, áreas de tutelas diferentes.
10. O Prof. Correia de Jesus, a propósito do novo CEDN, refere que se mostrou necessário o envolvimento de militares em tarefas que normalmente são cometidas a forças policiais. Referiu, ainda, que o pós 11 de Setembro veio tornar tal realidade mais notória, e que o CEDN *investiu* as Forças Armadas em funções de polícia, quando esteja em causa a Segurança do Estado. Remetendo a contextualização ora em apreço para o que supra comentámos sobre a segurança do Estado e o novo perfil de ameaças, resulta óbvio que a compartimentação dos inícios constitucionais não faz mais sentido. O facto dos novos terrorismos serem transnacionais, e possuírem características, como se viu, de *imprevisibilidade* e *desterritorialização*, sendo caóticos nos meios e nos alvos, e perverterem, fortemente, o Estado de Direito, torna algo caduca a ideia que separa os conceitos de *agressão externa* e *ameaça interna*, a qual tende, progressivamente, a diluir-se.

2. Autoridade Marítima

Apenas algumas linhas, para complemento.

No âmbito de temas ligados ao mar, a Autoridade Marítima tem avocado, nas últimas décadas, alguns dos mais arrebatados debates institucionais e públicos, designadamente envolvendo quer protagonistas quer actores secundários, de todas aquelas entidades que, directa ou indirectamente, têm intervenção perante as actividades que se desenvolvem em

espaços sob soberania e jurisdição marítima nacional. É o interesse, acrescido, suscitado por um vector público que, geneticamente, abrange e atravessa as áreas da Defesa Nacional, da Administração Interna, das Pescas, do Ambiente, da Cultura, da Saúde, do Emprego, das Migrações e dos Negócios Estrangeiros.

Tem faltado unanimidade sobre conceitos, bem como não existem, e provavelmente nunca existirão, concordâncias sobre opções orgânicas a assumir. É por tal razão que a matéria envolve paixões, mas também é devido a tal característica que os desenvolvimentos orgânico-legais de fundo, em sede de autoridade marítima, apenas se manifestam de 15 em 15 anos, facto que, aliado à exponencial *explosão* de regulamentação internacional e comunitária nas temáticas da preservação do meio marinho e da segurança marítima, tem impedido uma mais *desanuviada* definição de regimes. A última década de acontecimentos recomendou, de sobremaneira, recolhimento de menções e comentários públicos a propósito das opções que se defendem, mas a aprovação e publicação, recentes – pelo Decreto-Lei nº 43/2002, e Decreto-Lei nº 44/2002, ambos de 02/03 – do novo quadro legal da Autoridade Marítima Nacional (AMN), e seu entrosamento, implicou, claramente, uma clarificação do regime ora delineado, o qual se reflectiu num modelo aprovado para o exercício – em unicidade – da autoridade do Estado no mar, o qual reflecte, indubitavelmente, na Marinha (Direcção-Geral da Autoridade Marítima e Comando Naval), um figurino próprio que inclui, também, funções típicas de Guarda Costeira, que a Marinha, assim, integra.

O que se conseguiu em sede legislativa (2 de Março de 2002) foi, afinal, um *pacto de regime*. São prova disso mesmo as disposições preambulares expressamente incluídas no quarto parágrafo do Decreto-lei nº 46/2002, de 02/03, devidamente conjugadas com os preâmbulos dos diplomas legais da AMN, que induzem, conceptualmente, a existência do específico modelo de Autoridade Marítima que existe em Portugal desde 1804, aquando da nomeação do primeiro capitão do porto. Matéria que, atenta a sua complexidade substantiva e o presente espaço disponível, não permite desenvolvimentos mais alongados, a expor na sede e oportunidade próprias.

Vulcanismo de Lama, Hidratos de Metano e Potenciais Ocorrências de Hidrocarbonetos na Margem Sul Portuguesa Profunda

Luís Menezes Pinheiro^{*,**}, Vitor Hugo Magalhaes^{*,**}, José Hipólito Monteiro^{**}

^{*} Dep. Geociências, Universidade de Aveiro

^{**} Dep. Geologia Marinha, Instituto Geológico e Mineiro

Resumo

Em 1999 foram descobertos os primeiros vulcões de lama no Golfo de Cádiz (sector marroquino). Desde então foram realizados 8 cruzeiros científicos nesta área, sempre com participação/coordenação nacional, tendo sido demonstrada a existência de numerosas estruturas geológicas associadas com o escape de fluidos ricos em hidrocarbonetos, incluindo 29 vulcões de lama, confirmados por amostragem directa. Estes vulcões de lama, 6 dos quais se localizam na área sob jurisdição nacional, situam-se a profundidades de água que variam entre cerca dos 400 e os 3200 metros. Foram recuperados hidratos de metano de 3 dos vulcões de lama investigados: Bonjardim, na margem portuguesa, Capt. Arutyunov, no sector espanhol e Ginsburg, na margem marroquina. A composição do gás dos hidratos revela uma origem termogénica, o que sugere a ocorrência de hidrocarbonetos em profundidade.

Para além dos vulcões de lama, foram também descobertas, na zona norte do Golfo de Cádiz, tanto na parte portuguesa como na parte espanhola, várias estruturas de colapso (*pockmarks*) e campos de chaminés carbonatadas associados ao escape de fluidos ricos em metano. A investigação da ocorrência de hidratos de metano na nossa margem é importante por se tratar de um provável recurso energético do futuro e pelos riscos naturais que lhe estão potencialmente associados. A sua destabilização, provocada por flutuações do nível do mar ou por actividade sísmica, pode causar instabilidades importantes na vertente continental, com implicações potencialmente nefastas em construções submarinas e cablagem, podendo mesmo provocar a libertação de quantidades consideráveis de metano para a atmosfera, com impacto nas mudanças climáticas globais.

Abstract

In 1999, mud volcanoes were discovered for the first time in the Gulf of Cadiz, in the Moroccan sector, during the TTR-9 cruise. Since then, 8 other scientific cruises were carried out in this area, always with national coordination/participation. These demonstrated the existence of numerous geological structures associated with hydrocarbon-rich fluid escape, including 29 mud volcanoes confirmed by coring. These mud volcanoes, 6 of which are located in the area under Portuguese jurisdiction, are located at water depths between ca. 400 and 3200 m. Gas hydrates were recovered from 3 of the mud volcanoes investigated: Bonjardim, in the deep Portuguese Margin, Capt. Arutyunov, in the Spanish sector, and Ginsburg, in the Moroccan Margin. The gas composition from the gas hydrates indicates a thermogenic origin, which suggests the possible existence of oil basins at depth.

Besides mud volcanoes, numerous collapse structures (*pockmarks*) and carbonates chimneys related to hydrocarbon-rich fluid escape were also discovered in the northern part of the Gulf of Cadiz, both in the Portuguese and the Spanish sectors.

The investigation of the occurrence of gas hydrates in the Portuguese Margin is relevant because of its potential interest as a possible future energy resource and also because of the potential associated natural hazards. The destabilization of gas hydrates, caused by fluctuations of the sea-level or triggered by seismic activity, may cause significant instabilities in the continental slope, with potential risk for underwater exploration, installations and cabling. Considerable quantities of methane may also be released to the atmosphere through this process, with possible impact on global climate change.

Introdução

A descoberta dos primeiros vulcões de lama no Golfo de Cádiz (sector marroquino) ocorreu em 1999, durante o cruzeiro TTR-9 (Gardner, 2000; Kenyon *et al.*, 2000; Gardner, 2001). Este cruzeiro foi coordenado pela Dr. Joan Gardner, do Naval Research Laboratory (NRL), Washington DC, conjuntamente com o Prof. Michael Ivanov, da Universidade de Moscovo, com a participação de uma equipa nacional do Departamento de Geologia Marinha do Instituto Geológico e Mineiro (Projecto INGMAR), no âmbito do *Programa Training Through Research* (TTR) da Comissão Oceanográfica Intergovernamental da UNESCO. O objectivo deste cruzeiro foi determinar qual a natureza de várias estruturas aproximadamente circulares que tinham sido identificadas pela Dra. Joan Gardner sobre um mosaico de sonar de varrimento lateral adquirido pelo NRL no Golfo de Cádiz em 1992, as quais esta investigadora pensava poder tratar-se de vulcões de lama. Após investigação prévia com sísmica de reflexão e com sonar de varrimento lateral da primeira estrutura aproximadamente cónica a investigar, foi colhido o primeiro *core* de gravidade (AT-203G) na zona central da cratera observada no topo desta estrutura. Este *core* revelou a existência de uma brecha de lama, saturada em gás, com um intenso odor a H_2S , confirmando tratar-se efectivamente de um vulcão de lama, o primeiro a ser descoberto no Golfo de Cádiz e nesta área do Atlântico. Este vulcão de lama foi denominado Yuma, em honra ao local onde nasceu a investigadora responsável pela sua descoberta. Durante este cruzeiro foram descobertos mais 4 vulcões de lama: Ginsburg, Kidd, Adamastor e St. Petersburg, todos confirmados por carotagem de gravidade. De um dos vulcões de lama desta área (Ginsburg) foram recuperados hidratos de metano (figura 5), o que aumentou significativamente o interesse da investigação nesta área.

No ano seguinte, 2000, foi realizado um segundo cruzeiro nesta área (TTR-10; Kenyon *et al.*, 2001) coordenado por uma equipa nacional do Instituto Geológico e Mineiro (Projecto INGMAR) conjuntamente com o Prof. Michael Ivanov, da Universidade de Moscovo, e com a participação da Universidade de Aveiro. Este cruzeiro investigou a parte portuguesa do Golfo de Cádiz, tendo sido descobertos mais 7 vulcões de lama (Bonjardim, Carlos Ribeiro e Olenin, na área sob jurisdição nacional, e Jesus Baraza, Tasyo, Student e Rabat, nos sectores espanhol e marroquino). Desde então, foram realizados mais 3 cruzeiros coordenados por equipas nacionais para investigação de toda a área do Golfo de Cádiz, assim como dois cruzeiros espanhóis e um cruzeiro belga, todos com participação nacional. Durante estes cruzeiros foram adquiridos numerosos perfis de reflexão sísmica, levantamentos de sonar de varrimento lateral (transportado

junto à superfície – OKEAN 12 kHz, e de alta resolução, transportado junto ao fundo – Mak e OreTech, a 30 e 100 kHz) e levantamentos com batimetria multifeixe (nos sectores espanhol e marroquino). Para além dos dados geofísicos, foram também adquiridos perfis de vídeo com câmara transportada junto ao fundo e realizada amostragem directa dos sedimentos, utilizando dragas, colhedores de amostras controlados por câmara de vídeo, e carotagem (*coring*) por gravidade.

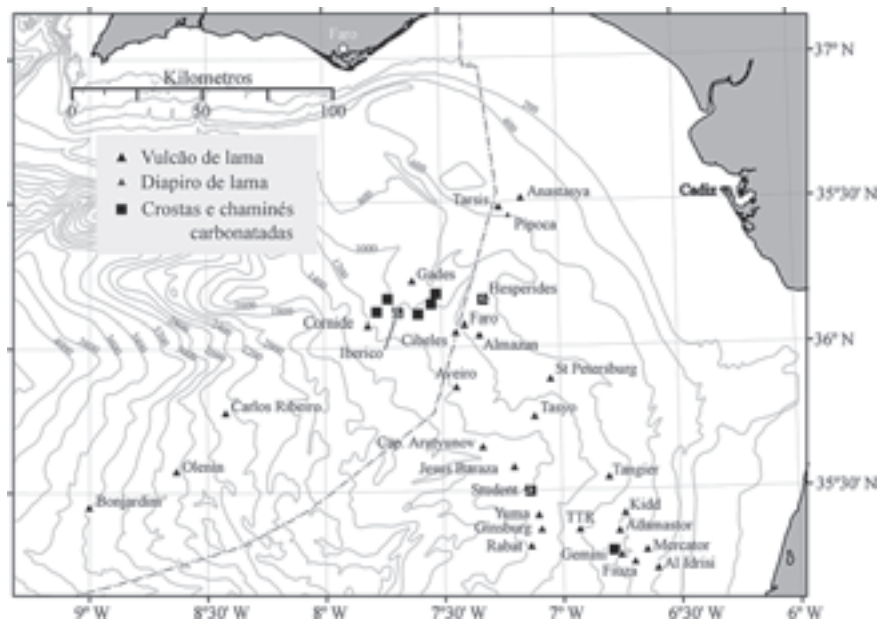


Figura 1 – Estruturas de escape de fluidos ricos em hidrocarbonetos descobertas no Golfo de Cádiz. A linha a tracejado assinala o limite da ZEE nacional.

Os cruzeiros coordenados pela equipa portuguesa foram realizados a bordo do navio *Professor Logachev*, no âmbito do Programa *Training Through Research* da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (IOC) da UNESCO (Kenyon *et al.*, 2000; Kenyon *et al.*, 2001; Kenyon *et al.*, 2002).

Até ao presente, foram investigadas numerosas estruturas em todo o Golfo de Cádiz. Vinte e nove destas foram confirmadas como sendo vulcões de lama (Figura 1). Para além dos vulcões de lama e de estruturas de colapso associadas a escape de fluidos (*pockmarks*), durante o cruzeiro Anastasya-2000 foi também descoberta na zona norte do Golfo de

Cádiz a ocorrência de chaminés e crostas carbonatadas associadas com o escape de fluidos ricos em metano (Somoza *et al.*, 2002; Díaz-del-Rio *et al.*, 2003). Desde então, toda essa área tem vindo a ser investigada em detalhe, com base nos mosaicos de sonar de varrimento lateral e nos dados geofísicos e geológicos disponíveis, tendo sido revelada a existência, tanto na parte portuguesa como na parte espanhola, de vários campos de chaminés e crostas carbonatadas (figuras 1 e 4).

Neste trabalho descrevem-se algumas das características gerais das estruturas de escape de fluidos observadas no Golfo de Cádiz, com particular ênfase nos vulcões de lama e ocorrências de chaminés e crostas carbonatadas que se localizam na área sob jurisdição nacional.

Enquadramento Geológico

O Golfo de Cádiz é uma área tectonicamente activa, situada na vizinhança da fronteira entre as placas Africana e Euroasiática. As soluções de mecanismos focais dos numerosos sismos registados nesta área mostram que o estado actual de tensão regional é caracterizado pela combinação de um movimento transcorrente direito (associado com o prolongamento para Este da Zona de Fractura Açores-Gibraltar) e de uma compressão com uma direcção SE-NW resultante da convergência entre estas 2 placas litosféricas desde o Cenozóico (Udias *et al.*, 1976; Fukao, 1973; Grimison & Chen, 1986; Ribeiro *et al.*, 1996).

Desde o Triássico que toda a área do Golfo de Cádiz sofreu uma evolução geológica complexa que incluiu diferentes episódios de ruptura continental assim como vários eventos compressivos e transcorrentes (Wilson *et al.*, 1989; Dewey *et al.*, 1989; Maldonado *et al.*, 1999). Durante o Mesozóico e início do Cenozóico, aquando da ruptura continental, formaram-se bacias em *half-graben* e plataformas carbonatadas (Maldonado *et al.*, 1999). Durante o Tortoniano dá-se a migração para Oeste do Arco de Gibraltar, com a formação de um complexo acrecionário, criação de olistostromas associados a movimentos gravíticos de sedimentos, e deformação intensa dos sedimentos das Margens Ibérica e Norte Africana (Maldonado & Comas, 1992; Maldonado *et al.*, 1999). No final do Miocénico cessa a formação de corpos olistostrómicos e ocorre um aceleração da subsidência tectónica, com consequente desenvolvimento de sequências deposicionais progradantes.

Estruturas de Escape de Fluidos

Vulcões e diapiros de lama, e pockmarks

Os vulcões de lama observados no Golfo de Cádiz têm uma geometria aproximadamente cónica e situam-se a profundidades de água que variam entre os 400 e os 3200 metros (Figura 1). O seu diâmetro pode exceder cerca de 4 km (Al Idrisi e Ginsburg) e a sua altura pode atingir algumas centenas de metros. O campo de vulcões de lama mais profundo (a mais de 2000 metros de profundidade de água) está situado na área sob jurisdição nacional. Os vulcões de maiores dimensões estão localizados no sector marroquino. Estes vulcões de lama, comuns em áreas de complexos acrecionários, formam-se quando sedimentos argilosos plásticos carregados de gás a grande pressão, existentes em profundidade, são extruídos à superfície do fundo do mar, após atravessarem a coluna sedimentar sobrejacente, vulgarmente utilizando fracturas pré existentes.

Um grande numero das estruturas observadas no mosaico de sonar de varrimento lateral de 12 kHz (NRL) foram investigadas em detalhe por sísmica de reflexão monocal e por sonar de varrimento lateral de alta resolução. Os resultados das sondagens por gravidade mostraram que 29 destas estruturas são efectivamente vulcões de lama. A maior parte dos testemunhos das sondagens realizados nestes vulcões recuperaram sedimentos carregados de gás, por vezes cobertos por sedimentos hemipelágicos, e uma brecha com matriz argilosa (brecha de lama) que inclui clastos de variadas litologias. Estes clastos revelam a idade e natureza das formações atravessadas pelos fluidos e pelo material argiloso durante a sua ascensão sob pressão. Estudos micropaleontológicos da matriz da brecha mostram que os clastos mais antigos são do Cretácico Superior, se bem que a maior parte dos clastos sejam de idade Eocénica e Miocénica-Pliocénica. Espécies de idade Paleocénica ocorrem apenas esporadicamente (Sadkov & Ovsyannikov, 2000).

Na área sob jurisdição nacional, foram até ao presente confirmados 6 vulcões de lama: Bonjardim, Olenin, Carlos Ribeiro, Cornide, Gades e Cibeles (Figura 1). No entanto, as imagens de sonar de varrimento lateral mostram a existência nesta área de numerosas outras estruturas do mesmo tipo, que se espera possam vir a ser investigadas num futuro próximo.

A figuras 2 e 3 mostram o aspecto de dois dos vulcões de lama descobertos no Golfo de Cádiz, tal como são observados em perfis de reflexão sísmica monocal e nos mosaicos de sonar de varrimento lateral. Um destes vulcões situa-se na margem portuguesa profunda (Bonjardim; figura 2) e o outro na margem marroquina (Tangier; Figura 3).

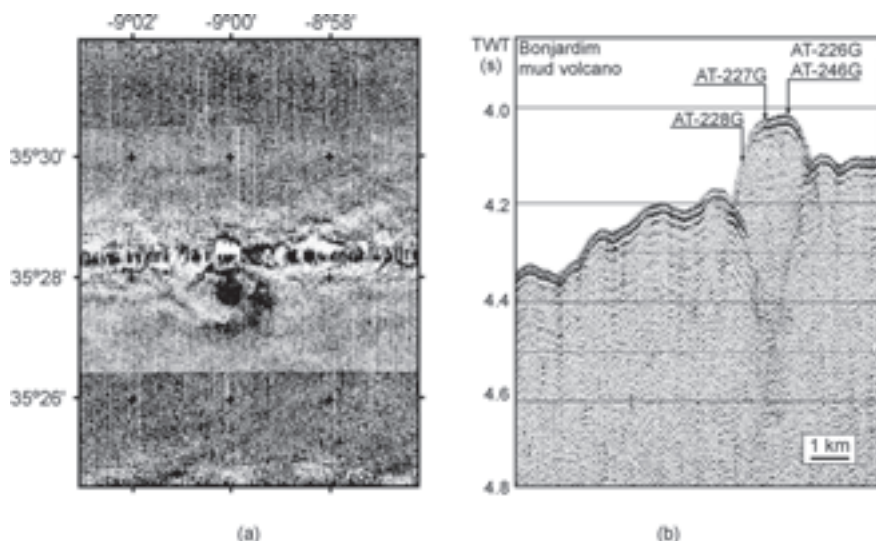


Figura 2 - Vulcão de lama Bonjardim (localização na figura 1). (a) Imagem em sonar de varrimento lateral (mosaico do NRL); (b) perfil de sísmica monocanal. As setas indicam a localização de vários cores de gravidade colhidos nesta estrutura.

O vulcão de lama Bonjardim (localização na figura 1) apresenta um diâmetro de cerca de 1 km e cerca de 100 m de altura (Figura 2). O topo deste vulcão situa-se a cerca de 3050 m de profundidade de água. Os testemunhos dos *cores* de gravidade mostram a ausência de uma camada de sedimentos hemipelágicos sobre a brecha de lama, o que sugere a actividade recente deste vulcão. Estudos das faunas associadas (Cunha *et al.*, 2001; 2003; Kenyon *et al.*, 2001; Pinheiro *et al.*, 2003a), o odor intenso a H_2S e a presença de elevados conteúdos de gás e de hidratos de metano confirmam esta interpretação. Num dos testemunhos foram observados cristais de hidratos de metano, a uma profundidade de cerca de 150 cm abaixo do fundo do mar.

O vulcão de lama Carlos Ribeiro apresenta um diâmetro de cerca de 1.5 km e cerca de 80 m de altura. O topo deste vulcão situa-se a cerca de 2200 m de profundidade de água. Os testemunhos dos *cores* de gravidade mostram igualmente a inexistência de uma camada de sedimentos hemipelágicos significativa a cobrir a brecha de lama, o que sugere que este vulcão esteve também recentemente activo. Os clastos observados na brecha de lama são em geral angulosos, com litologias variadas, sendo de salientar o facto de ter sido encontrado um fragmento de argilito com uma cobertura bituminosa. Se

bem que não tenham sido recuperados hidratos de metano nos testemunhos recuperados, a composição dos fluidos intersticiais indica a sua presença (Mazurenko *et al.*, 2002).

O vulcão de lama Olenin (localização na Figura 1) apresenta um diâmetro de cerca de 1.5 km e cerca de 80 m de altura. O topo deste vulcão situa-se a cerca de 2600 m de profundidade de água. Os testemunhos dos *cores* de gravidade mostram a existência de uma camada de sedimentos hemipelágicos significativa sobre as unidades de brecha de lama, o que sugere que este vulcão não esteve recentemente activo, ao contrário dos descritos anteriormente.

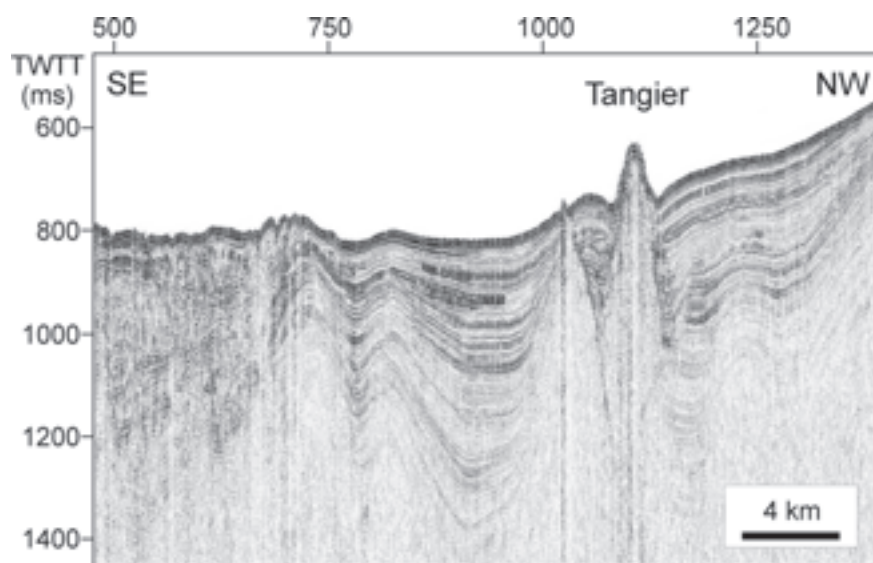


Figura 3 - Perfil sísmico PSAT-121. Este perfil SE-NW, obtido no sector marroquino do Golfo de Cádiz, atravessa o vulcão de lama Tangier e 3 outros vulcões de lama menores na sua vizinhança. É bem evidente neste perfil a deformação compressiva e o controle estrutural na localização dos vulcões de lama.

Os vulcões de lama Gades, Cibeles e Cornide situam-se a profundidades de 860, 915 e 927 metros, respectivamente (Figura 1; Somoza *et al.*, 2003). O vulcão de lama Cornide apresenta uma camada superficial de sedimentos argilosos muito fluidizados, enquanto que o vulcão de lama Gades apresenta uma brecha de lama sob uma camada de sedi-

mentos contorníticos oxidados, com cerca de 3 m de espessura, o que revela não ter estado activo recentemente (Somoza *et al.*, 2003). Os *cores* realizados no vulcão de lama Cibeles evidenciam a presença de brecha de lama junto à superfície, pelo que este vulcão também deve ter estado recentemente activo. Foram recuperadas chaminés carbonatadas do vulcão de lama Cornide e crostas carbonatadas de ambos os vulcões Cornide e Cibeles.

Chaminés carbonatadas

Na vizinhança do diapiro de lama Ibérico (Figura 1), na área sob jurisdição nacional, foi descoberta uma extensa zona, caracterizada por um intenso *backscatter* nos mosaicos de sonar de varrimento lateral, onde ocorrem vários campos de crostas e chaminés carbonatadas (Figura 4; Somoza *et al.*, 2002; Díaz-del-Rio *et al.*, 2003; Magalhães *et al.*, 2003; *in prep.*). Estes campos de chaminés carbonatadas situam-se na vizinhança da zona onde se dá o escoamento principal da Veia de Água Mediterrânica. Estas áreas foram inicialmente amostradas com dragas de arrasto durante o cruzeiro Anastasya-2000 e posteriormente com uma draga controlada por câmara de vídeo durante os cruzeiros TTR-11 e TTR-12. Foram também adquiridos vários perfis com câmara de vídeo arrastada junto ao fundo. No sector marroquino do Golfo de Cádiz foram também descobertas várias ocorrências de carbonatos autigénicos, algumas das quais formam cristas onde são encontrados frequentemente corais de águas frias (*Lophelia Pertusa*), a profundidades de água superiores a 400 metros.

As chaminés carbonatadas encontradas apresentam formas variadas, que variam entre tubular, cónica, espiral, por vezes com “ramificações”, ou nodular. Apresentam igualmente uma grande variabilidade de dimensões, podendo chegar a atingir 4 metros de comprimento e cerca de 50 cm de diâmetro (Figura 4). O canal interior pode estar aberto ou totalmente preenchido por material. As crostas amostradas correspondem a formas planares cuja espessura pode exceder 9 cm, e a largura atingir cerca de 1 metro. Nas observações de vídeo junto ao fundo verifica-se que quase todas as chaminés se apresentam tombadas e em geral muito fragmentadas. Este facto pode dever-se à intensa actividade sísmica que caracteriza esta região ou, mais provavelmente, a uma erosão dos sedimentos onde se deu o crescimento das chaminés, pela acção das fortes correntes associadas ao escoamento para oeste da Veia de Água Mediterrânica (MOW). É possível que ambos estes factores tenham influído mas, na opinião dos autores, o efeito erosivo das correntes deve ter sido o dominante.

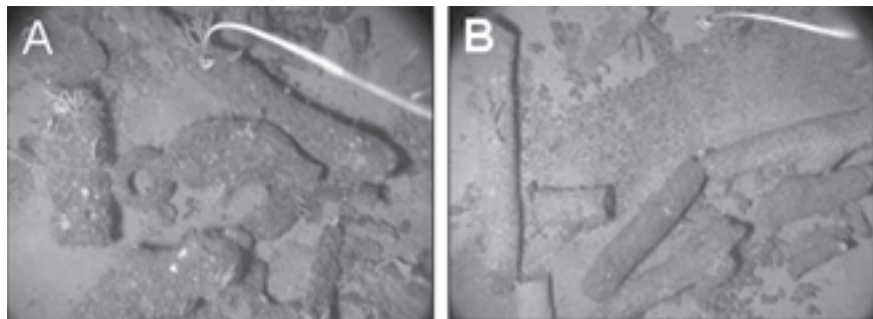


Figura 4 - Imagens de vídeo subaquático sobre os campos de crostas e chaminés associados ao diapiro de lama Ibérico (localização na figura 1). O campo de visão é de cerca de 1m.

A petrografia dos carbonatos foi estudada em lâmina delgada e foram realizadas observações em microscópio electrónico de varrimento (SEM), juntamente com análise elementar por análise da energia de raios-X dispersada (EDX), no ETH, de Zurique, e na Universidade de Aveiro. A mineralogia total e a abundância relativa das diferentes fases minerais foram determinadas por difracção de raios-X (Magalhães *et al.*, 2003; *in prep.*). As crostas e as chaminés estudadas consistem essencialmente de intrapelbiomicrite cuja composição mineralógica determinada por petrografia e DRX consiste essencialmente de dolomite, calcite magnesiana, calcite, quartzo, feldspatos e minerais argilosos. Observam-se também bioclastos de foraminíferos planctónicos (globigerinoides), ostracodes e *pellets*, assim como óxidos de ferro e manganês. O cimento é essencialmente biomicrítico, constituído por agregados e romboedros equigranulares de calcite, calcite magnesiana e dolomite de dimensões inferiores a 15 μm .

Análises de razões isotópicas estáveis para o carbono e oxigénio foram determinadas em amostra total (os valores de $\delta^{13}\text{C}$ variam entre - 24 ‰ e - 47 ‰ vs. PDB e os de $\delta^{18}\text{O}$ variam entre +1 ‰ e +5 ‰ vs. PDB).

Hidratos de Metano

Hidratos de metano são sólidos cristalinos onde moléculas de gás ficam aprisionadas numa estrutura tipo-gelo formada pelas moléculas de água, o que acontece em certas condições de pressão relativamente alta (vulgarmente em profundidades de água superiores a algumas centenas de metros) e temperatura baixa (geralmente inferior a 4°C).

Dado que uma unidade de volume de hidratos de metano pode libertar por dissociação um volume de gás cerca de 160 vezes superior, é de grande interesse o seu estudo, pois a sua dissociação pode provocar a libertação de quantidades muito significativas de metano para a atmosfera, com possíveis implicações nas mudanças climáticas globais (contribuição para o efeito de estufa; Hacq, 2000; Kennett *et al.*, 2003). Por outro lado, a dissociação dos hidratos de metano provoca também a fluidização dos sedimentos que os contêm podendo criar desprendimentos massivos de sedimentos das vertentes continentais (tal como foi demonstrado na área do Storegga Slide, na Margem Norueguesa), com consequências potencialmente nefastas em cablagens e instalações submarinas (Paull *et al.*, 2000; Hovland & Gudmestad, 2001). Nos últimos anos tem-se verificado um enorme interesse generalizado na investigação dos hidratos de metano a nível mundial e no desenvolvimento da tecnologia que permita a sua exploração, particularmente em países como o Japão, Índia, Estados Unidos e Alemanha, pois estes, atendendo às elevadíssimas reservas estimadas (Kvenvolden & Lorenson, 2001) podem vir a tornar-se um recurso energético importante no futuro (Max, 2000; Collet, 2000).

Tal como já foi referido, hidratos de metano foram recuperados de 3 dos vulcões estudados: Bonjardim, Ginsburg e Captain Arutyunov. A figura 5 mostra o aspecto dos hidratos de metano recuperados do vulcão de lama Ginsburg (localização na figura 1), assim como o aspecto da dissociação dos hidratos, aquando da abertura dos *cores*. A composição do gás que forma estes hidratos inclui, para além do metano (81%), homólogos mais pesados (C^{2+} , 19%), o que indica uma origem termogénica e sugere a provável presença de ocorrências de hidrocarbonetos em profundidade (Mazurenko *et al.*, 2002).

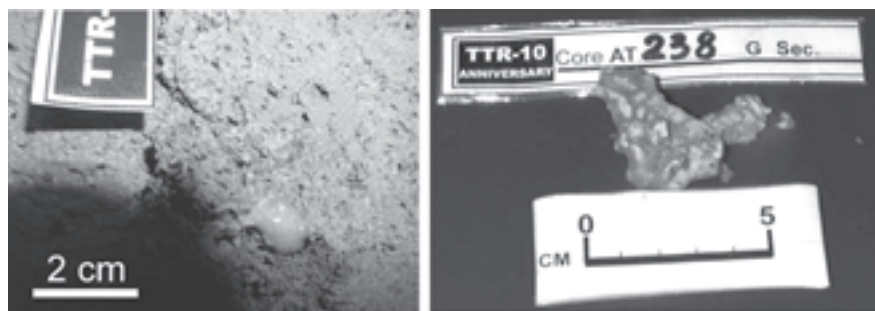


Figura 5 - (a) Dissolução de hidratos observada num *core* obtido no vulcão de lama Captain Arutyunov (TTR-12), aquando da sua abertura. (b) Hidratos de metano recuperados do vulcão de lama Ginsburg (localização na figura 1) durante o cruzeiro TTR-10, em 1999.

Discussão e Conclusões

Os estudos geológicos e geofísicos realizados em todo o Golfo de Cádiz desde 1999 demonstraram a existência de numerosas estruturas associadas ao escape de fluidos ricos em hidrocarbonetos, em particular metano. Uma parte dessas estruturas, que inclui vulcões de lama e campos de chaminés carbonatadas, ocorre na área sob jurisdição nacional. Hidratos de metano foram recuperados de 3 dos vulcões de lama estudados. A composição dos gases que formam os hidratos mostra que, para além de metano, existem ainda outros homólogos mais pesados, o que sugere a existência de ocorrências de hidrocarbonetos em profundidade. Efectivamente, várias importantes províncias petrolíferas a nível mundial, tal como o Golfo do México e a Península de Absheron, no Azerbaijão (Aliyev *et al.*, 2002), têm associada aos jazigos de petróleo e gás a ocorrência de inúmeros vulcões de lama semelhantes aos que ocorrem no Golfo de Cádiz. Se bem que a exploração não seja feita sobre os vulcões de lama, a área circundante é muitas vezes objecto de exploração.

A localização dos vulcões de lama não parece ser aleatória, mas sim ter um controlo estrutural (Pinheiro *et al.*, 2003b). Efectivamente, se bem que alguns dos vulcões apareçam em áreas onde esse controlo não é evidente, em muitos casos, os vulcões parecem localizar-se em frentes de deformação compressiva, dando-se o escape de fluidos ao longo das falhas inversas, ou então na intersecção de falhas com movimento transcorrente (com direcções conjugadas NW-SE e NE-SW) com estruturas compressivas arqueadas, relacionadas com a formação do Arco de Gibraltar.

As crostas e chaminés carbonatadas apresentam uma extensa distribuição geográfica na zona norte do Golfo de Cádiz, nas proximidades do diapiro de lama Ibérico. Dado que o fraccionamento isotópico do carbono durante a precipitação dos carbonatos é um processo relativamente insensível a variações da temperatura, a composição isotópica dos minerais carbonatados é um bom indicador da composição isotópica do carbono inorgânico total dissolvido na solução a partir da qual os minerais precipitam. A composição isotópica do carbono nas amostras de chaminés e crostas apresenta valores que correspondem a valores típicos de oxidação de metano. O metano (biogénico ou termogénico) ao ascender na coluna sedimentar é oxidado, provavelmente na zona sulfato-redutora (Reeburgh, 1980) induzindo a precipitação dos minerais carbonatados. As observações de SEM revelam também a existência de estruturas microbianas típicas como filamentos, estruturas tipo haltere, agregados framboidais e tipo couve-flor, indicando que a actividade microbiana teve muito provavelmente um importante papel

na formação dos minerais carbonatados (Magalhães *et al.*, 2003; in prep.). A observação de pirite framboidal é também indicadora de que muito provavelmente a oxidação do metano se deu na zona sulfato redutora.

Conclui-se assim, com base nos elementos disponíveis, que as crostas e chaminés correspondem à litificação de sedimentos por precipitação de dolomite e calcite autigénica, devendo a actividade microbiana ter tido, muito provavelmente, um contributo importante na produção destes minerais carbonatados, que representam o registo “fóssil” de extensas áreas de escape de fluidos ricos em metano. O facto de a maior parte das chaminés observadas se encontrar muito fracturada e raramente na posição vertical, é interpretado como o resultado da intensa erosão causada pelas fortes correntes de fundo associadas ao escoamento para Oeste da Veia da Água Mediterrânica, se bem que a actividade sísmica, frequente nesta região, possa também ter tido alguma influência.

Para além dos estudos geológicos e geofísicos referidos neste trabalho, estão também em curso estudos dos ecossistemas quimiosintéticos associados à presença de metano (Cunha *et al.*, 2001; 2003; Pinheiro *et al.*, 2003a; Pannemans *et al.*, subm.), sendo a equipa nacional coordenada pela Dra. Marina Cunha, da Universidade de Aveiro. Estes estudos são muito importantes pois, não só as faunas que se adaptam a estas condições extremas podem ser semelhantes a algumas das formas primordiais de vida na Terra, como o estudo das associações de espécies presente nos sedimentos de um vulcão de lama pode dar informação sobre os fluxos de metano e a sua regularidade e variação de composição ao longo do tempo. Mais recentemente foi também iniciado o estudo do papel da componente microbiológica na formação dos carbonatos autigénicos, com a colaboração do ETH, de Zurique (Magalhães *et al.*, 2003; Magalhães *et al.*, in prep.).

A margem sul portuguesa é pois uma área com um grande interesse tanto do ponto de vista da investigação pura como da aplicada, dada a ocorrência generalizada de estruturas associadas com a presença de fluidos ricos em hidrocarbonetos, incluindo vários vulcões de lama recentemente activos. Para além de um potencial interesse económico no futuro, não só no que se refere aos hidratos de metano (Max, 2000; Collet, 2000) e às possíveis ocorrências de hidrocarbonetos em profundidade, poderão também vir a ser descobertas em ambientes deste tipo faunas que contenham ou produzam substâncias que possam vir a ter aplicações na indústria farmacológica, no futuro. Esta área sob jurisdição nacional constitui assim um excelente laboratório natural para a investigação e monitorização dos mecanismos de formação e migração de fluidos ricos em hidrocarbonetos em bacias sedimentares e o estudo dos riscos naturais e ecossistemas complexos que lhe estão associados.

Agradecimentos

Os autores deste trabalho agradecem a todos os colegas do Departamento de Geologia Marinha do Instituto Geológico e Mineiro, da Universidade de Aveiro e das várias Universidades e Institutos de Investigação nacionais que colaboraram nos cruzeiros TTR (Marina Cunha, Pedro Terrinha, Cristina Dias Lopes, Cristina Roque, Francisco Teixeira, Fatima Teixeira, Rosa de Freitas, Tiago Cunha, Tiago Alves, Monica Felicio, Ana Hilario, Isabel Gomes Teixeira, Rui Quartau, Pedro Ferreira, Alvaro Pinto, Luis Matias, Emilia Salgueiro, João Rego, Susana Muiños, Teresa Rodrigues, Dulce Subida, Inês Lima, Luis Serrano Pinto e Henrique Duarte). Agradece-se também aos colegas do Instituto Geologico y Minero de España e da Universidade de Cádiz (L. Somoza, V. Diaz-del-Rio, M.C. Fernandez-Puga e R. León) e das Universidades de Moscovo, de S. Petersburgo (todo o grupo TTR) e de Ghent (J.-P. Henriët e P. Van Rensbergen). Finalmente agradece-se aos comandantes e tripulação dos navios *Professor Logachev*, *Cornide de Saavedra* e *Belgica*, pelo excelente ambiente a bordo e profissionalismo sempre revelado. A aquisição de tempo de navio e todo o trabalho realizado pela equipa nacional foi financiado pelo Projecto INGMAR (PLE/4/98) aprovado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, da responsabilidade do Departamento de Geologia Marinha do Instituto Geológico e Mineiro, com uma pequena comparticipação da Unidade de Investigação CZCM, da Universidade de Aveiro (cruzeiro TTR-11).

Referências

- Aliyev, A.A., Guliyev, I.S. & Belov, I.S. (2002). Catalogue of recorded eruptions of mud volcanoes of Azerbaijan (for period of years 1810-2001). Azerbaijan Acad. Sciences, Baku, 89 pp.
- Collet, T.S. (2000). Natural gas hydrate as a potential energy resource. In Natural Gas Hydrate in Oceanic and Permafrost Environments; M. Max (Ed.), Kluwer Acad. Publ., 123-136.
- Cunha, M.R., Hilário, A.M., Teixeira, I. & all the Scientific Party aboard the TTR-10 Cruise (2001). The faunal community associated with mud volcanoes in the Gulf of Cadiz. IOC Workshop Report N.º 175, Geological Processes on deep water European margins, 62.

Cunha, M.R., Moura, C., Gheerardun, H. & Blinova, V. (2003). Observations of megafauna from mud volcanoes located along a depth gradient. Preliminary results of TTR-12 cruise in the area of the Gulf of Cadiz (Leg 2). IOC Workshop Report N.º 187, Geological & biological Processes at deep European margins & Oceanic Basins, 21.

Dewey, J.F., Helman, M.L., Turco, E., Hutton, D.H.W. & Knott, S. D., 1989. Kinematics of the western Mediterranean. In: Coward, M. (Editor), *Alpine Tectonics*. Spec. Publ. Geol. Soc. London, 45: pp. 265-283.

Díaz-del-Río, V., Somoza, L., Martínez-Frias, J., Mata, M. P., Delgado, A., Hernandez-Molina, F. J., Lunar, R., Martín-Rubí, J. A., Maestro, A., Fernández-Puga, M. C., León, R., Llave, E., Medialdea, T., & Vázquez, J. T. (2003). Vast fields of hydrocarbon-derived carbonate chimneys related to the accretionary wedge/olistostrome of the Gulf of Cádiz. *Marine Geology* 195, 177-200.

Fukao, Y., 1973. Thrust faulting at a lithospheric plate boundary. The Portugal earthquake of 1969. *EPSL*, 18, 205-216.

Gardner, J. (2000). Morphology of seafloor mud volcanoes on the Moroccan Margin. IOC Workshop Report N.º 168, Geological Processes on European Continental Margins, 12.

Gardner, J., 2001. Mud volcanoes revealed and sampled on the Western Moroccan continental Margin. *Geophysical Research Letters*, 28(2): 339-342.

Grimison, N.L. & Chen, W.-P., 1986. The Azores-Gibraltar Plate Boundary: focal mechanisms, depth of earthquakes, and their tectonic implications. *Journal of Geophysical Research*, 91, B2, 2029-2047.

Hacq, B. (2000). Climate impact of natural gas hydrate. In *Natural Gas Hydrate in Oceanic and Permafrost Environments*; M. Max (Ed.), Kluwer Acad. Publ., 137-148.

Hovland, M. & Gudmestad, O.T. (2001). Potential influence of gas hydrates on seabed installations. In *Natural Gas Hydrates. Occurrence, distribution and detection*. C.K. Paull & W.P. Dillon (Eds.), AGU Geophysical Monograph 124, 307-315.

Kennett, J.P., Cannariato, K.G., Hendy, I. & Behl, R.J. (2003). Methane hydrates in Quaternary Climate Change. *American Geophysical Union*, 216 pp.

Kenyon, N.H., Ivanov, M.K., Akhmetzhanov, A.M., Akhmanov, G.G. (Eds), 2000, Multidisciplinary Study of Geological Processes on the North East Atlantic and Western Mediterranean Margins. Preliminary results of geological and geophysical investigations

during the TTR-9 cruise of R/V Professor Logachev, June-July, 1999. IOC Technical Series N.º 56, UNESCO, 56 pp.

Kenyon, N.H., Ivanov, M.K., Akhmetzhanov, A.M., Akhmanov, G.G. (Eds), 2001, Interdisciplinary Approaches to Geoscience on the North East Atlantic Margin and Mid-Atlantic Ridge. Preliminary results of investigations during the TTR-10 cruise of R/V Professor Logachev, July-August, 2000. IOC Technical Series N.º 60, UNESCO, 103 pp.

Kenyon, N.H., Ivanov, M.K., Akhmetzhanov, A.M., Akhmanov, G.G. (Eds), 2002, Geological processes in the Mediterranean and Black Sea and the North East Atlantic. Preliminary results of investigations during the TTR-11 cruise of R/V Professor Logachev, July-September, 2001. IOC Technical Series N.º 62, UNESCO, 89 pp.

Kvenvolden, K.A. & Lorenson, T. (2001). The global occurrence of natural gas hydrate. *In* Natural Gas Hydrates. Occurrence, distribution and detection. C.K. Paull & W.P. Dillon (Eds.), AGU Geophysical Monograph 124, 3-18.

Magalhães, V. H., Vasconcelos, C., Gaspar, L., Pinheiro, L., Ivanov, M., Díaz-del-Río, V., & Somoza, L. (2003). Methane related authigenic carbonates, chimneys and crusts from the Gulf of Cadiz. In "Geological and Biological Processes at Deep Sea European Margins and Oceanic Basins. TTR-12 Post Cruise Meeting and International Conference." (I.-I. d. G. Marina, Ed.), pp. 45. ISMAR - Instituto di Geologia Marina, Bologna, Italy.

Maldonado, A. & Comas, M.C., 1992. Geology and geophysics of the Alboran Sea: an introduction. *Geomarine Letters*, 12: 61-65.

Maldonado, A., Somoza, L. & Pallarés, L., 1999. The Betic orogen and the Iberian-African boundary in the Gulf of Cadiz: geological evolution (central North Atlantic). *Marine Geology*, 155(1-2): 9-43.

Max, M. (2000). Hydrate as a future energy source for Japan. *In* Natural Gas Hydrate in Oceanic and Permafrost Environments; M. Max (Ed.), Kluwer Acad. Publ., 225-238.

Mazurenko, L.L., Soloviev, V.A., Belenkaya, I., Ivanov, M.K. & Pinheiro, L.M. (2002). Mud volcano gas hydrates in the Gulf of Cadiz. *Terra Nova*, V.14, N.º 5, 321-329.

Pannemans, B., Van Rensbergen, P., Cunha, M., Evgeniya, B., Henriët, J.-P., Ivanov, M., Pinheiro, L.M., Gaever, S.V., Swennen, R. (subm.). Controls on biodiversity at mud volcanoes and cold water refs in the Gulf of Cadiz. Subm. *Deep Sea Research*.

Paull, C.K., Ussler III, W. & Dillon, W.P. (2000). Potential role of gas hydrate decomposition in generating submarine slope failures. *In* Natural Gas Hydrate in Oceanic and Permafrost Environments; M. Max (Ed.), Kluwer Acad. Publ., 137-148.

Pinheiro, L.M., Ivanov, M., Sautkin, Akhmanov, G., Magalhães, V.H., Volkonskaya, A., Monteiro, J.H., Somoza, L., Gardner, J., Hamouni, N, Cunha, M. & the TTR10 Cruise party (2003a). A new mud volcano field discovered off S. Iberia and the Gulf of Cadiz. *Marine Geology*, 195, 131-151.

Pinheiro, L.M., Magalhães, V.H., Van Rensbergen, P., Roque, C., León-Buendia, R., Bouriak, Gardner, J. & Ivanov, M. (2003b). Evidence of structural control on the mud volcanism in the Gulf of Cadiz. Recent results from the TTR-12 cruise. IOC Workshop Report N.º 187, Geological and biological Processes at deep European margins and Oceanic Basins, 31.

Reeburgh, W. S. (1980). Anaerobic methane oxidation: rate depth distribution in Skan Bay sediments. *Earth Planet. Sci. Lett.* 47, 345-352.

Ribeiro, A., Cabral, J., Baptista, R. & Matias, L., 1996. Stress pattern in Portugal mainland and adjacent Atlantic region, West Iberia. *Tectonophysics*, 15, 641-659.

Sadekov, A. & Ovsyannikov, D. (2000). The age of rock clasts from the Yuma mud volcano breccia on the basis of a foraminifera study (Gulf of Cadiz, NE Atlantic). IOC Workshop Report N.º 168, Geological Processes on European Continental Margins, 19.

Somoza, L., Gardner, J. M., Díaz-del-Río, V., Vázquez, J. T., Pinheiro, L. M., Hernández-Molina, F. J., & TASYO/ANASTASYA shipboard scientific parties. (2002). Numerous Methane Gas-related Sea Floor Structures Identified in Gulf of Cadiz. *EOS* 83, 541-549.

Somoza, L., Diaz-del-Rio, V., León, R., Ivanov, M., Fernandez-Puga, M.C., Gardner, J., Hernandez-Molina, J., Pinheiro, L.M., Rodero, J., Lobato, A., Maestro, A., Vasquez, J.T., Medialdea, T. & Fernández-Salas, L.M. (2003). Seabed morphology and hydrocarbon seepage in the Gulf of Cadiz mud volcano area: acoustic imagery, multibeam and ultra-high resolution seismic data. *Marine Geology*, 195, 153-176.

Udias, A., Arroyo, A. L. & Mezcuá, J., 1976. Seismotectonic of the Azores-Alboran region. *Tectonophysics*, 31, 259-289.

Wilson, R.C.L., Hiscott, M.G. & Gradstein, F. M., 1989. The Lusitanian Basin of West Central Portugal. Mesozoic and Tertiary tectonic, stratigraphy and subsidence history. In: A.J. Tankard & H. R. Balkwill, (editors.), *Extensional tectonics and stratigraphy of the North Atlantic margins*. AAPG Mem.46: 341-361.



Artigos Extra-temáticos

As Religiões e a Paz*

D. Manuel Clemente

Bispo Auxiliar de Lisboa

Resumo

A religião tem-se erigido de forma ímpar como a manifestação mais ampla de reconhecimento e garantia de pessoas e sociedades. Precisamente por aí discorre o presente artigo, alicerçando a fé num diálogo construtivo que respeita a interpretação limitada de cada uma das confissões, sem que isso signifique abdicação própria ou relativização da transcendência. A religião será assim um promotor da paz que os fundamentalismos não desmentem, visto serem caracterizados pela pouca religião, no sentido essencial do termo, e alguns exemplos concretos referidos ao 11 de Setembro e ao conflito no Iraque confirmam plenamente.

Abstract

Religion has been erected in a unique way as the broadest manifestation of knowledge and guarantee of people and societies. Precisely there flows the present article, basing faith on a constructive dialogue concerning the limited interpretation of each of the confessions, without meaning self abdication or without questioning transcendency.

Religion is thus a peace promoter that fundamentalisms do not deny since they are characterised by little religion, in the essential sense of the term, and some concrete examples related to September 11 and the Iraqi conflict fully confirm.

* Oração de Sapiência proferido na abertura solene do Curso de Defesa Nacional, ano lectivo 2003/2004, 16 de Dezembro de 2003.

1. Falando genericamente, a religião tem-se manifestado como a forma mais ampla de reconhecimento e garantia de pessoas e sociedades inteiras. De tal modo, que as próprias ideologias de substituição, mesmo pouco ou nada religiosas, acabam por assimilar e manifestar alguns aspectos basilares das crenças.

Por outro lado, são facilmente detectáveis os traços étnicos e comunais das diversas religiões, pois também por elas as sociedades se têm perpetuado e defendido. Só o que está aquém ou além do episódico poderá corresponder à inquietação – transcendente ou metafísica – que a religião quer resolver.

Cabe aqui, portanto, definir os termos. Por transcendência, indica-se o “carácter dos princípios cuja aplicação ultrapassa os limites da experiência possível”. E também “o outro, face ao qual a consciência se reconhece”. Por religião, entende-se a “crença na existência de um poder superior, do qual o homem depende” ou um “sistema estruturado de doutrinas, crenças, regras e práticas de uma determinada comunidade de pessoas que instituem um determinado tipo de relação com um poder superior, sobre-humano”. E pretende-se religar, “juntar de novo aquilo que se separou”, ou “estabelecer novamente uma relação”¹.

Poderemos pensar que as religiões definem as comunidades no que têm de mais agregativo. E que, assim como as sociedades isoladas se reconheceram nos seus cultos específicos, também as globais os integraram ou submeteram a outros mais universais, gerando tensões nunca inteiramente resolvidas.

Esta fenomenologia étnico-religiosa, fazendo da religião uma alínea complementar da história das civilizações, pode encará-la também como potenciadora de conflitos. Não afastamos imediatamente tal hipótese. Mesmo entre crentes da mesma religião geral, as diferenças políticas podem ilustrar-se com apelativos religiosos particulares. Não só entre muçulmanos sunitas e xiitas, por exemplo; também entre cristãos católicos, protestantes e ortodoxos; ou mesmo só entre cristãos católicos, quando em Aljubarrota gritávamos por S. Jorge e os castelhanos por Santiago...

É inegável, porém, que a religião em si mesma, se ultrapassar esta caracterologia, consegue tornar-se factor de unidade universal, porque (re)liga o crente ao princípio vivo e único, não só de si próprio, mas de todos os membros da humanidade comum. Se admitirmos este ponto, não procuraremos ultrapassar os males das “guerras de religião” pela negação dela, quer tirando-lhe substância (reduzindo o teísmo a um vago deísmo), quer negando-a ou combatendo-a. As doenças religiosas (fundamen-

1 Cf. Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa.

talismos, intolerância, etc.) são afinal doenças do homem que se procura; podem ultrapassar-se com melhor religião, onde a solução própria esteja disponível a todos. Disponível e não compulsiva.

2. Que tal não é quimérico nem meramente paliativo, demonstra-o a experiência religiosa nos seus melhores efeitos, evidenciando, por um lado, a limitação de algumas análises tão gerais que não atendem à verdade concreta, só verificável mais de perto. Como seria, por exemplo, falar da Península Ibérica, entre os séculos VIII e XV, como palco contínuo de uma guerra desencadeada ou latente entre “cristãos” e “muçulmanos”. Ou usar as mesmas categorias para o que aconteceu e acontece no Próximo Oriente, desde a expansão árabe às Cruzadas e à actualidade. Tanto num caso como no outro, houve e há convivências pacíficas mutuamente enriquecedoras e até identificações políticas, de cristãos com muçulmanos e vice-versa, até face a outros cristãos e outros muçulmanos.

Um exemplo apenas, donde e quando menos se esperaria: do século XI, quase em vésperas das Cruzadas, uma carta notável e felizmente guardada do papa Gregório VII, mostra-nos como podiam ser as relações entre as duas margens do Mediterrâneo, mesmo entre o chefe espiritual dos cristãos ocidentais e um governante muçulmano, indo este ao ponto de promover a vida religiosa dos seus súbditos cristãos: “Gregório, Bispo, servo dos servos de Deus, a An-Nasir, Rei da província da Mauritânia sitifiana, em África. A tua nobreza escreveu-nos, neste mesmo ano, para que consagremos bispo, segundo a lei cristã, o padre Servandus. [...] Para mais, mandaste-nos presentes e libertaste, por deferência para com o bem-aventurado Pedro, príncipe dos Apóstolos, e por amor para connosco, alguns cristãos que estavam presos como cativos entre os teus. [...] Foi certamente Deus, criador de todas as coisas, [...] que inspirou ao teu coração esta boa acção [...]. Na verdade, Deus todo-poderoso [...] nada aprecia mais, em cada um de nós, do que o amor do próximo depois do amor de Deus, e o cuidado em não fazer aos outros o que não queríamos que nos fizessem a nós. Ora, esta caridade, nós e vós devemos-la mutuamente, ainda mais do que a devemos a outros povos, pois confessamos e reconhecemos – de modo diferente, é verdade – um Deus único, que louvamos e veneramos cada dia, como Criador dos séculos e Senhor deste mundo. Segundo a palavra do apóstolo: ‘Ele é a nossa Paz, Ele que dos dois fez um só’”².

2 Gregório VII – Carta a An-Nasir, 1076. In Teissier, Henri (dir.) – Histoire des chrétiens d’Afrique du Nord. Paris: Desclée, 1991, p. 53-54.

Um caso exemplar, é certo, pois demonstra como, há mais de um milénio e por motivos especificamente religiosos se podiam respeitar e ajudar homens de diversos credos, frisando o que lhes era comum e fundamental, precisamente a partir da crença num único Criador de todos. Também é verdade que a liberdade de consciência ainda não é universalmente aceite e concretizada e que não é fácil a um muçulmano deixar de o ser, como noutros tempos não foi fácil a um cristão abandonar a fé de seus pais e do seu povo. A liberdade concedida à expansão de outros credos em países de tradição cristã não é correspondida por idêntica liberdade em países de tradição muçulmana. Em entrevista recente, o bispo latino de Bagdad, Jean Benjamim Sleiman reconhece: “Nos países islâmicos, o conceito de liberdade de consciência não existe. Ou seja, a possibilidade de escolher a religião, a fé em que acreditar. Mais precisamente: um cristão pode tornar-se muçulmano, mas não vice-versa. Há, no entanto, liberdade de culto no sentido em que é permitido frequentar as práticas religiosas no interior da igreja, ao passo que toda a actividade exterior é negada. [...] A presença cristã é uma riqueza para o Médio Oriente. [...] Não se trata de proselitismo, mas de partilhar uma vida e demonstrar que certos valores podem ajudar também os outros. Os cristãos devem estar conscientes disto” (In *Passos*, Novembro 2003, p. 25).

Nada disto invalida o citado texto de 1076: homens autenticamente religiosos conseguiram, há um milénio já, ultrapassar as severas condicionantes civilizacionais e culturais da altura, para servirem mutuamente uma paz onde todosoubessem já. Algo semelhante aconteceu no princípio do século XIII, quando Francisco de Assis preferiu encontrar-se pacificamente com o sultão do Egipto, aquando da Quinta Cruzada. E não nos faltariam sinais proféticos daquilo que a religião em si mesma pode fazer para aproximar povos e ultrapassar conflitos, afirmando razões últimas que desmentem razões imediatas, estas geralmente menos altruístas.

Como também é verificável que os fundamentalistas vitimam ou comprometem antes de mais os próprios correligionários que não os acompanham. E, em certo sentido, poderá dizer-se que os surtos fundamentalistas se caracterizam mais pela pouca religião – no sentido essencial do termo – dos respectivos promotores, que ficam obnubilados pelo sentimento individual, sem o confrontar com os dos outros, ou não conseguem ir além da dimensão regional da religiosidade em bruto, que pretende vencer a insegurança pela imposição agressiva, interna e externamente. Da abertura a um Deus único e transcendente, Gregório VII e An-Nasir concluía poder cooperar em matéria religiosa e social, beneficiando as populações. A afirmação do absoluto, relativizava as diferenças pessoais. O fundamentalismo, por outro lado, afirma tão exclusivamente a

perspectiva particular que não admite contradição. Ora, como acaba de dizer o filósofo francês Paul Ricoeur, “o diálogo entre as confissões pode ser desenvolvido a partir de um ponto fixo: a consciência de que a nossa interpretação é limitada. Sobre este pressuposto se fundamenta o respeito recíproco”³. No fundamentalismo particularista, obvia-se o caminho para aquele ponto verdadeiramente universal, onde os tempos e os espaços se libertam e partilham, no horizonte comum dos crentes. Não foi por acaso que Jesus em Jerusalém, ou Maomé em Meca, se preocuparam com a restituição do recinto sagrado à sua finalidade única, porque universal... Ou que Jesus falou dum tempo em que o verdadeiro culto é feito “em espírito e verdade”, independentemente de lugares e povos, ou seja, onde nem os lugares nem os povos têm a prevalência, mas unicamente o Criador de todos.

3. Nesta esteira se integraram e integram numerosos homens e mulheres, levados por motivos religiosos e razões últimas ao incessante trabalho da paz. A religião, em qualquer caso, libertou-os do particularismo de origem para a universalidade do fim. E, porque atende ao fim, liberta também o tempo ao seu próprio curso e risco, como já o reconhecia Tocqueville, captando na jovem democracia norte-americana o papel positivo da religião numa sociedade livre: “A religião vê na liberdade civil um nobre exercício das faculdades do Homem; no mundo político vê um terreno livre que o Criador ofereceu aos esforços da inteligência. Livre e poderosa na sua esfera, satisfeita com o lugar que lhe é reservado, ela sabe que o seu império se estabelece tanto melhor quanto reine apenas pelas suas próprias forças e quanto domine os corações sem precisar de se servir de outros apoios. A liberdade vê na religião a companheira das suas lutas e dos seus triunfos, o berço da sua infância, a fonte divina dos seus direitos. Considera-a a salvaguarda dos costumes e estes garantes das leis e da sua própria durabilidade”⁴.

Tocqueville pensava assim. Outros demoraram mais tempo, julgando negativamente o lugar da religião na sociedade e prevendo-lhe o destino de tudo o que a história deixa para trás. Todavia, mais perto de nós, foi esta previsão a ser revista. Como o fez Peter Berger, na viragem do século: “O ímpeto religioso [...] é hoje semelhante ao que sempre foi e, em alguns locais, maior do que no passado, o que significa que toda uma literatura produzida por historiadores e cientistas sociais durante os anos 50 e 60, e vaga-

3 In *Família Cristã*, Dezembro de 2003, p. 33.

4 Alexis de Tocqueville, *Da Democracia na América*. Cascais: Principia, 2001, p. 80-81. Tocqueville visitou os Estados Unidos em 1831-1832.

mente denominada ‘teoria da secularização’, estava essencialmente errada. [...] A ideia-chave da teoria da secularização é simples e enraíza-se no Iluminismo: a modernização conduz, necessariamente, ao declínio da religião na sociedade e nos indivíduos. Ora, foi precisamente esta ideia que se provou estar errada. [...] O impulso religioso, a busca de um significado que transcenda o espaço restrito da existência empírica neste mundo, constituiu, desde sempre, uma característica essencial da humanidade. (Esta afirmação não possui um carácter teológico, mas antropológico – um filósofo agnóstico, ou mesmo ateu, concordará, provavelmente, com ela)”⁵.

4. Admitamos pois que a motivação religiosa, afinal prevalecente, possa ser também um factor de paz, se permanecer na sua essencialidade e partir sempre desta, sem desvios fundamentalistas. Ilustro esta afirmação com um rápido relance de datas e atitudes:

A 11 de Setembro de 2001 fomos abalados com a destruição das “Torres Gémeas” de Nova Iorque. Não faltaram prenúncios de guerra civilizacional e religiosa, eminente. No dia seguinte, o papa João Paulo II pronunciava-se em Roma, mas nos seguintes termos: “Ontem foi um dia obscuro na história da humanidade, uma ofensa terrível contra a dignidade do homem. [...] O coração do homem é um abismo de que, às vezes, emergem desígnios de ferocidade inaudita [...]. Mesmo quando a força das trevas parece prevalecer, o crente sabe que o mal e a morte não são a última palavra”⁶.

A reacção papal faz-se em nome da dignidade humana. Mas também alerta para a raiz profunda do mal, num domínio tão imponderável como o é o “coração” do homem, onde qualquer análise positivista não chega... A referência final é também transcendente: “o crente sabe que o mal e a morte não são a última palavra”. É desta ordem última o contributo da religião à causa da paz: um optimismo que provém mais do fim do que de trás, do que Deus garante e não apenas do que cada um consiga.

Entretanto, João Paulo II tinha uma viagem programada ao Cazaquistão, para daí a dias. Não faltaram pressões para desistir, dados os perigos previsíveis, num país tão próximo dos fundamentalistas, bem como dos alvos prováveis de represálias norte-americanas. Mas as motivações religiosas do papa pesaram mais e daí a dias

5 In *Nova Cidadania*, Outubro/Dezembro de 2000, p. 32-40. Peter Berger é professor de Sociologia na Universidade de Boston. Este ensaio parte duma palestra sua e foi publicado em inglês em 1996/97.

6 João Paulo II – Audiência geral de 12 de Setembro de 2001. *L'Osservatore Romano*, ed. port., 15 de Setembro de 2001, p. 1.

chegava a Astana, capital dum grande país em que os muçulmanos são metade da população, para reforçar a causa da paz com o apelo à raiz da crença, de todas as crenças: “Dilectos Povos do Cazaquistão! [...] Quando no interior de uma determinada comunidade civil os cidadãos sabem aceitar-se nas respectivas convicções religiosas, é mais fácil que se afirme entre eles o reconhecimento efectivo dos outros direitos humanos e o entendimento acerca dos valores fundamentais de uma convivência pacífica e construtiva. Com efeito, as pessoas sentem-se unidas pela consciência de ser irmãos, porque são filhos do único Deus, Criador do universo”⁷.

Dois dias depois foi mais longe ainda, aludindo positivamente ao Islão, sublinhando-lhe a bondade essencial, então muito contestada em todo o Ocidente: “Neste contexto, e precisamente aqui, nesta terra, aberta ao encontro e ao diálogo, e perante uma assembleia tão qualificada, desejo reafirmar o respeito da Igreja Católica pelo Islão, o autêntico Islão: o Islão que reza, que sabe ser solidário com quem se encontra em necessidade. Recordando-nos dos horrores do passado também recente, todos os crentes devem unir os seus esforços, para que jamais Deus seja refém das ambições dos homens. O ódio, o fanatismo e o terrorismo profanam o nome de Deus e desfiguram a autêntica imagem do homem”⁸.

É precisamente em nome da unidade de Deus, unidade de origem e de fim para a humanidade inteira, que as religiões têm motivos de sobra para se empenharem na causa da paz entre todos os homens e civilizações. Já por isso João Paulo II convidara em 1986 os representantes das várias religiões para se juntarem com ele em Assis, em prol da paz. O contexto internacional recente veio incentivar ainda mais essa intenção. Os crentes de todas as religiões só podem sentir como profanação o uso do nome de Deus para levar à guerra: dum lado e doutro do conflito só existiriam afinal criaturas suas...

Criaturas que, no terreno, se conseguem entender melhor. Valha de exemplo a recente entrevista do bispo caldeu emérito de Bagdad, Emanuel-Karin Delly: “Os nossos antepassados sofreram momentos piores que o actual. E tudo suportaram com paciência e heroísmo, coabitando com os seus irmãos muçulmanos. Também nós devemos imitar os nossos pais. Em muitas ocasiões colaborámos com os muçulmanos. E muitos deles estimam-nos, visitam-nos e nós retribuimos-lhes. Desde há dois mil anos que

7 João Paulo II - Discurso durante a cerimónia de boas-vindas na capital do Cazaquistão, Astana, 22 de Setembro de 2001. *L'Osservatore Romano*, ed. port., 29 de Setembro de 2001, p. 5.

8 João Paulo II - Encontro com os representantes do mundo da cultura, da arte e da ciência, Astana, 24 de Setembro de 2001. *L'Osservatore Romano*, ed. port., 29 de Setembro de 2001, p. 11.

estamos aqui, e acredito que estaremos ainda por outros tantos séculos". E o bispo iraquiano refere de seguida o problema fundamentalista, mas para dizer que os muçulmanos moderados podem estar do lado dos cristãos: "Nós, do Patriarcado [dos cristãos caldeus de Bagdad], participamos em todas as festas dos muçulmanos, para partilhar com eles as suas datas mais festivas, tal como eles fazem connosco. Outro dia, por exemplo, quando alguns fundamentalistas atacaram as fábricas dos cristãos, apelei aos chefes dos muçulmanos que me receberam com grande amizade, e escreveram duras cartas àqueles que eles achavam que poderiam intervir"⁹.

O esforço ecuménico pela paz tem dado os seus frutos. Cada vez há mais manifestações inter-religiosas nesse sentido, constituindo uma força de grande valia para o desanuviamento mundial. Conhecendo-se os líderes, aproximam-se as religiões, na motivação última que as (re)concilia e no suporte humano em que incarnam. Em Setembro passado realizou-se, também em Astana, o primeiro Congresso dos Líderes das Religiões Mundiais e Tradicionais. Termino, respigando algumas das suas conclusões mais ilustrativas do que pode e quer ser o contributo das religiões para a causa comum da paz: "Nós, participantes no primeiro Congresso dos Líderes das Religiões Mundiais e Tradicionais [entre os quais o Cardeal Jozef Tomko, representando a Santa Sé], realizado nos dias 23 e 24 de Setembro de 2003 em Astana, Capital da República do Cazaquistão: reconhecendo o direito de cada pessoa humana a decidir-se livremente, a escolher, a expressar e praticar a sua religião; considerando o diálogo inter-religioso como um dos mais importantes instrumentos para assegurar a paz e a harmonia entre os povos e as nações; [...] condenando a representação errónea das religiões e o uso impróprio das diferenças entre as religiões, como modo de alcançar finalidades egoístas, separatistas e violentas [...]; DECLARAMOS que: a promoção dos valores da Tolerância, da Justiça e da Caridade deve ser a finalidade de qualquer ensinamento religioso; o extremismo, o terrorismo e outras formas de violência em nome da religião nada têm a ver com a compreensão autêntica da religião, mas constituem ameaças contra a vida do homem e, por conseguinte, deveriam ser rejeitados; [...] a diversidade dos credos e das práticas religiosas não leva à suspeita recíproca, à discriminação e à humilhação, mas à aceitação mútua e à harmonia, manifestando as diversas características de cada uma das religiões e culturas; as religiões devem aspirar a uma maior cooperação, reconhecendo a tolerância e a aceitação mútua como instrumentos essenciais para a coexistência pacífica de todos os povos; [...] devemos revigorar a cooperação na promoção dos valores espirituais e da cultura do diálogo, com

9 In *Cidade Nova*, Nov/Dez 2003, p. 6-7.

vistas a garantir a paz no novo milénio; [...] Os participantes [...] DECIDIRAM: convocar o Congresso pelo menos uma vez em cada três anos; [...] realizar o segundo Congresso em Astana, na República do Cazaquistão”¹⁰.

5. Neste momento, subsistem muitos factores de separação e conflito pelo Mundo além. Alguns deles alegam motivos religiosos. Estas linhas quiseram evidenciar apenas que em nome da religião e da referência a grandes vultos religiosos, tais motivos de oposição são criticáveis e superáveis. Mais ainda, que a ligação a um único Criador aproxima necessariamente as criaturas, já que a experiência religiosa essencial o subtrai a qualquer instrumentalização particularista. Místicos de todos os credos sempre se encontraram mais facilmente do que outros, que tingem de coloração religiosa combates antigos e modernos. Por outro lado, também a vida concreta, pessoa a pessoa, dissipa mal entendidos e constituiu a melhor base para construir a paz. As grandes instituições religiosas, conservando a memória exemplar dos respectivos iniciadores, são geralmente capazes de rever práticas e abrir futuro, como o que se tem construído no actual movimento ecuménico a favor da paz: Santo Egídio, Assis, Astana, vão-se somando, rumo ao mais precioso dos bens.

10 L'Osservatore Romano, ed. port., 11 de Outubro de 2003, p. 10.

O Terrorismo Transnacional e a Ordem Internacional*

Armando Marques Guedes

Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa

Resumo

Mais do que um simples sumário das várias comunicações apresentadas na Conferência Internacional sobre **O Islão, o Islamismo e o Terrorismo Transnacional**, que teve lugar no Instituto da Defesa Nacional, este artigo aborda algumas das questões suscitadas por acontecimentos internacionais recentes. Tenta fazê-lo de uma perspectiva construtivista. Analisa, assim, com algum pormenor os processos de desumanização radical recíproca em que tanto a al-Qaeda como vários dos líderes norte-americanos se têm empenhado. Discute, depois, ponderando-os, os papéis preenchidos pelos vários Estados e pelas sociedades civis (as nacionais e a “internacional”) na mobilização de correntes de opinião pública relativamente à invasão Aliada do Iraque levada a cabo sob a égide dos Estados Unidos. O ponto focal mantém-se poisado nos papéis da oratória e da retórica na política internacional contemporânea, e nas disputas pelo seu controlo.

Abstract

More than simply summarize the various communications presented in the International Conference on Islam and Islamic and Transnational Terrorism which took place at the Instituto da Defesa Nacional, this paper addresses some of the issues raised by recent international events. It attempts to do so from a constructivist perspective. Thus, it looks in some detail at the mutually-reinforcing processes of radical de-humanization of enemies in which both al Qaeda and some US leaders have been engaging. It then discusses and ponders the roles played by States and by civil societies (national as well as “international”) in the mobilization of international strands of public opinion concerning the US-led Allied invasion of Iraq. The focus, throughout, is on the role, and on the struggle for control, of oratory and rhetorics in contemporary international politics.

* Comunicação final do Seminário sobre O Islão, o Islamismo e o Terrorismo Transnacional, realizado a 2 e 3 de Abril de 2003, no Instituto da Defesa Nacional.

1.

Mais do que apenas uma memória terrível e um acontecimento dramático que o tempo vai fazendo receder para a relativa neutralidade de um estatuto asséptico de facto histórico, o 11 de Setembro transformou-se num símbolo. É hoje um metáfora: para o grosso das pessoas e dos Estados ocidentais, representa os perigos das novas ameaças que se perfilam num linha desfocada de horizonte que “a névoa da guerra” e a imprevisibilidade do futuro não nos deixam ver com nitidez.

A situação em que desde então vivemos tendemos a sentir como um encurrallamento: por um lado, não há sombra de dúvida que temos de presumir que a 11 de Setembro de 2001, Osama bin Laden teria utilizado armas de destruição maciça se as tivesse. Sabemos que vários grupos (o al-Qaeda é apenas um deles) estão a tentar obter esse tipo de armas, ou já as têm. Se e quando as tiverem, devemos supor por um lado, usá-las-ão. Precavermos-nos contra menos do que isso envolveria assumir um risco inaceitável para os que estão em quaisquer posições de responsabilidade. As probabilidades de essa ameaça às cidades, às sociedades, e aos cidadãos ocidentais se concretizar, não nos podem deixar parados: o perigo da iminência de um drama em larga escala é provavelmente tão grande hoje como alguma vez o foi durante a Guerra Fria, de tão má memória. Bem ponderadas as coisas, a impressão com que ficamos é a de que vivemos numa espécie de nova “crise dos mísseis de Cuba” mais abrangente e muitíssimo mais difusa, translúcida e experienciada como que em câmara lenta: de maneira dolorosamente prolongada. Um efeito de terror, *stricto sensu*.

As ameaças não provêm só de agrupamentos terroristas islâmicos; não vêm apenas de grupos que, em nome de uma religião espalhada um pouco por toda uma faixa que separa o Norte do Sul do planeta, tentam avançar agendas políticas globais. Há obviamente outros focos de perigo, num Mundo a que a globalização reduziu a escala e no qual diminuiu as distâncias. Mas, neste momento pelo menos, tudo se passa como se os islamistas fossem únicos: os riscos que em simultâneo se mostram mais iminentes e menos ponderáveis estão claramente focados nestes grupos que invocam o Islão para recrutar aderentes, para forjar alianças, e até para tentar legitimar as suas acções e métodos. Também nisso reside uma tensão. Para além das vítimas potenciais que atingiram e ameaçam atingir no Ocidente, esses agrupamentos terroristas vitimizam também (e fazem-no muito mais do que simbolicamente) a larguíssima maioria dos muçulmanos do Mundo, em cujo nome alegam falar e cuja religião efectiva e decerto indevida e incongruentemente, desviaram e mantêm cativa.

Fazer frente a estas ameaças (às reais e às apenas temidas) é o grande desafio do nosso tempo. Para a nossa geração é o equivalente de ir encontro das agressões do Kaiser, das *blitzkrieg* de Hitler, ou do expansionismo de Stalin e etc. que, de 1949 a 1990, Harry Truman, os sucessores, e os seus aliados na Europa, tiveram de enfrentar.

Aos inimigos reais a confrontar acrescenta-se um “medo fundamental” nem sempre bem fundamentado. Os muçulmanos dirão ao que esta ameaça é para eles equivalente, nos termos da sua história recente: mas para as novas gerações que professam a religião islâmica, o terrorismo “em seu nome” constitui decerto um desafio que não é menor do que aquele em que defrontaram as potências europeias nas lutas duras anti-coloniais pela sua auto-determinação, frente aos soviéticos e à invasão do Afeganistão, na Bósnia-Herzegovina, no Kosovo e na Chechénia, ou nas duras confrontações que tiveram (e têm) contra os nacionalismos étnicos que o fim da ordem internacional bipolar acendeu na antiga Europa de Leste. Também aqui há um “medo fundamental” a ser suscitado, desta feita num outro sentido.

No que se segue irei tentar delinear um quadro muito geral relativo a uma parte daquilo que, nas duas últimas tardes, foi afluído neste Seminário. Não vou repetir o que antes foi dito e defendido; não vou sequer resumi-lo, nem vou tentar contrapor-lhes quaisquer explicações alternativas. Fazer uma qualquer destas coisas redundaria inevitavelmente numa simplificação e numa perda de tempo. Mais do que um balanço, aquilo que vou tentar é dar outra demão.

A minha conjuntura de referência será a da “*war against terror*” de que fala o Presidente norte-americano, George W. Bush. Para efeitos deste Seminário, interessa-me pouco apurar qual o significado preciso a dar a tal expressão. Far-lhe-ei alusão sempre contra o pano de fundo da ordem internacional. A minha finalidade primeira é a de tentar esboçar um levantamento de uma das dimensões mais importantes e menos focadas dessa guerra pelo futuro e pelo controlo da ordem internacional, que insisto em perspectivar no quadro, muitíssimo mais lato, em que ela tem lugar: o dos processos em curso de globalização.

Quero começar por resumir de forma sucinta aquilo que sobre isso vou dizer, a este muito alto nível de inclusividade. Mais do que quaisquer verdadeiras reconfigurações pluralistas da ordem internacional liberal, uma ordem hoje em dia (depois do fim da ordem bipolar) bem assente¹, parece-me que estamos neste momento a presenciar

1 Ou, pelo contrário e se se preferir, para lá da cristalização de uma eventual hegemonia unipolar norte-americana, mais ou menos imperial, que alguns dizem estar em instalação.

um conjunto de alterações, por substituição, do “uni-multipolarismo” que se seguiu ao “momento unipolar” consubstanciado pela primeira Guerra do Golfo de 1991. Mais que à vitória quer de um pluralismo, quer de um sólido unipolarismo, por outras palavras, quero argumentar que estamos perante pequenos-grandes movimentos de reajustamento de forças no interior da ordem “uni-multipolar” existente.

O que quero rapidamente aqui abordar, prende-se com um dos patamares, ou uma das camadas, dessa substituição: com as tensões a que têm estado sujeitas as forças, complexas e muitas vezes antinómicas², que subtendem o processo em curso de globalização. Forças que, seguindo Benjamin Barber, apelidarei, respectivamente, *Jihad* e *McWorld*. Interessar-me-ão, sobretudo, questões relativamente “etéreas” (mas nem por isso menos importantes, bem pelo contrário), questões de natureza *discursiva*.

Dessas, detenho-me em particular em duas: primeiro, nalgumas das barreiras discursivas erigidas, que inviabilizam quaisquer verdadeiros diálogos entre as partes envolvidas de maneira mais directa nesta Terceira Grande Guerra, a primeira verdadeira Guerra Mundial. Em segundo lugar, nos antípodas disso, interessar-me-ei também pela emergência, imponente e visível, de um espaço colectivo e “global” de diálogo público internacional sobre questões políticas que a todos dizem respeito. Num como noutro caso, serei breve e ater-me-ei tão-só ao nível indicativo: limito-me a ilustrar, a traço grosso, algumas das linhas de força do que refiro. Mantenho sempre em vista a ordem internacional, que afecta aquilo a que vou aludindo e que, por seu turno, é por isso afectada. Concluo com generalidades e perguntas.

2.

Quero, brevemente, começar por dissecar aqui algumas das formas discursivas³ utilizadas na contenda, por um lado e por outro, por “nós” e por “eles”. Limitarei, nestes meus comentários, a uns poucos dos discursos oficiais. E irei começar por restringir as minhas alusões e exemplos ao período logo após o 11 de Setembro, para depois por meio

2 Forças que, no seguimento daquilo que Benjamin Barber (1996) apelidou *Jihad* e *McWorld*, discuti em artigos anteriores, que arrolo na bibliografia do presente artigo.

3 Não quero deixar aqui de reconhecer o enorme prazer que me deu a releitura, no contexto em que hoje vivemos, do estupendo livro de Edmund Leach (1977) sobre o terrorismo e as representações que sobre os seus agentes construímos.

de uma comparação com o presente, melhor poder pôr em realce a direcção da evolução das coisas nos últimos anos.

O meu ponto é o seguinte: no período imediatamente subsequente ao 11 de Setembro havia escondido, e medrava na sombra, um segundo discurso, mais ou menos oculto, resguardado por debaixo ou por detrás, se se preferir, do discurso oficial de então. Tratava-se de um discurso formado por um outro conjunto de asserções, encadeadas umas nas outras de maneira muito *sui generis*. Era uma enunciação oblíqua que contradizia, de forma implícita e indirecta (e por isso porventura mais insidiosa), os termos das formulações narrativas “politicamente correctas” que publicamente eram então defendidas. Constituía uma espécie de discurso paralelo, clandestino e impensado, de que porventura os actores envolvidos não tinham sequer plena consciência. Um discurso que (no caso que irei esmiuçar) deu corpo a um conjunto de representações que uma das partes, a personificada por Osama bin Laden e pelos *taliban*, de maneira menos visível, advogava (como de resto lhe convinha e decerto continua a convir): representações de acordo com as quais estaria e está, de facto, em curso um *Clash* entre “o Ocidente” e “o Islão”.

O curioso é que se tratou de um conjunto de representações que, pública e ostensivamente, a outra parte, personificada pelo Presidente George W. Bush, enfaticamente repudiava: essa mesma ideia, a que antes aludi, de que estaria a ocorrer uma guerra cultural. A esse nível “subterrâneo”, por assim dizer, desse discurso paralelo, ambas as partes pareceram concordar quanto ao retrato que fizeram da situação: estaríamos, efectivamente, perante um conflito civilizacional que o ataque perpetrado em Manhattan se teria limitado a tornar evidente.

Gostaria de ser explícito e dar um exemplo concreto. Quero argumentar que há representações implícitas de “alteridade”, semelhantes entre si, em muitos dos discursos entretidos pelos líderes políticos nos *media* quanto à situação em curso. Um ponto ao qual vou dedicar alguns minutos, no que se segue deste artigo. Uma rápida salvaguarda: como é evidente, não pretendo sugerir uma qualquer comparação entre George W. Bush, o Presidente eleito de um país democrático aliado, e Osama bin Laden, o líder auto-proclamado de um agrupamento terrorista brutal. Sem sombra de “equiválências morais” (um exercício que tanto ética como politicamente me agradaria pouco) limito-me a comparar algumas das asserções relacionais de Bush com as de bin Laden.

De forma muito rápida e sucinta, quereria enunciar duas séries, enumerar dois conjuntos de declarações, que todos lemos e ouvimos dia a dia, asserções profusamente

repetidas nos jornais e nas televisões⁴. Oíçamos primeiro o que, nessa época de que infelizmente todos decerto nos lembramos bem, dizia o porta-voz das vítimas, o Presidente George W. Bush: os membros do al-Qaeda, são *“evil-doers, enemies of all civilization”*, ver-se-ão *“smoked out of their holes and caves”*, juntos e com persistência e paciência conseguiremos *“get them running”*, e serão inexoravelmente *“hunted down”*.

Era difícil ser-se mais claro. Isolar imagens-chave deste tipo, circunscrever aquelas que formam o que é, sem sombra de dúvida, o núcleo duro deste tipo de discurso, torna-o, creio eu, mais transparente: sem embargo do facto de que muitos dos esconderijos eram de facto em cavernas, o que estava a ser levado a cabo nestas asserções era uma primitivização e uma quasi-animalização performativa do adversário, dois temas típicos das representações do Outro tradicionais em agrupamentos modernos e desenvolvidos⁵, ou que como tal se consideram.

Note-se que a relação, que neste discurso é postulada como a apropriada, entre “nós” e “eles” é a configurada como *uma relação hierárquica entre um caçador e uma presa*. E emerge como uma representação que é decalcada sobre o modelo abstracto de (ou que em todo o caso estipula como seu paradigma idealizado) *uma relação de predação*. As alusões tácitas são muito nítidas e inequívocas, julgo eu, para a maioria dos ouvintes e para o grosso das audiências destes discursos.

Ouçamos agora aquilo que repetidamente afirmou Osama bin Laden⁶, o porta-voz dos agressores: os norte-americanos são *“egotistical”*, são *“arrogant and evil unbelievers”*, no fundo dão corpo ao *great Satan* contra o qual há que lutar. Temos que combatê-los, insistiu o chefe da al Qaeda, porque *“the world is divided into two sides”*: e nomeou-os, a esses dois lados: *“the side of believers and the side of infidels, may God protect you from them”*. E concluía, com algum fatalismo: *“the winds of faith have come”*.

4 Dada a utilização profusa que destas frases e imagens é levada a cabo, e já que não tenho informação quanto ao contexto exacto e pormenorizado da sua primeira utilização (nem em todo o caso me parecer ser esse um dado relevante) não ofereço aqui quaisquer detalhes quanto aos contextos precisos de enunciação destas representações. Foram todas, no entanto, ouvidas em *prime time* e tiveram por isso seguramente vários biliões de pessoas como “receptores”.

5 Processo, aliás, a que o Presidente Bush parece muitíssimo atreito, já que desde então os tem repetido em profusão. E não apenas como peça de oratória política estilística e inócua: também os prisioneiros *taliban* em Guantanamo seriam uma espécie de “animais”, não se encontrando, por isso, protegidos pelo Direito Internacional e caído, designadamente, fora da alçada da Terceira Convenção de Genebra.

6 As citações das asserções de bin Laden que aqui utilizo são traduções para a língua inglesa de originais em árabe. Não conheço as suas intervenções nessa língua, e não as entenderia caso as conhecesse. Não deixa de ser óbvio que se tratou de transposições de um universo semântico para um outro muito diferente, um tipo de processo em que muitíssima informação é sempre (e mais ou menos subtilmente) alterada e alguma pura e simplesmente perdida. Nestes exemplos, porém, essa parece-me ser uma questão marginal e pouco consequente.

Se olharmos, por um segundo, para as imagens-chave e para o núcleo duro que em termos semânticos elas constróem, verificamos que também este discurso, em todo o caso mais explícito do que o de Bush (ainda que seja metafórico de maneira mais complexa) se torna relativamente transparente: o que estava a ser produzido é *um conglomerado de flashes e representações do Outro enquanto uma espécie de entidade espiritual maligna*.

Note-se, uma vez mais, que a relação que, desta feita é neste discurso postulada como a apropriada entre “nós” e “eles”, se configura como uma relação de combate sem tréguas; como contenda empreendida com vista à liquidação, ao extermínio, de um adversário que conosco entretém uma relação hierárquica *também de predação, mas em que “nós” somos as eventuais presas*. Mais uma vez a mensagem era muitíssimo clara: tratou-se de uma demonização minuciosa, por sua vez típica de agrupamentos místico-religiosos marcadamente exclusionários que se consideram detentores, proprietários por direito inerente, ou representantes, de uma verdade encarada enquanto modalidade de “correção político-cosmológica”.

Podemos neste ponto, creio eu, ensaiar um rápido e fácil balanço das mensagens então (há já quase dois anos) expressas a este nível implícito de comunicação. Em termos mais genéricos, queria sublinhar que o primeiro conjunto de asserções, as de George W. Bush, *sub-humanizavam* o adversário; as segundas, as de bin Laden, *des-humanizavam-no*. Estamos perante construções-alusões simbólicas semelhantes mas não idênticas, parecidas mas diferentes⁷.

Antes de passar a um outro ponto, vale decerto a pena levar a cabo um rápido “*updating*”, um “*refresh*”, ou um “*actualizar*”, por assim dizer, daquilo que acabei de cartografar a traço grosso. Desde o 11 de Setembro até agora este tipo de discurso a dois níveis tem-se mantido. Do lado de George W. Bush, e embora o Presidente norte-americano faça também uso de muitas outras categorizações, têm sido constantes (e largamente comentadas) as alusões e referências bíblicas⁸, e a utilização (muitas vezes com alguma *gaucherie*)

7 Para formas alternativas (ou melhor, complementares, pelo menos do ponto de vista funcional) ver os exemplos dados por Edmund Leach (1977, *op. cit.*), a respeito dos dispositivos discursivos de construção-elaboração de representações des-humanizantes dos adversários, designadamente retratos circunscritos por ocidentais de adversários terroristas. A recorrência deste tipo de temas indicia estarmos perante um processo de construção de imagens de alteridade violenta e a-normativa que é de longa duração. Não tenho conhecimento de quaisquer estudos quanto à construção de uma imagética árabo-semítica que seja estrutural e funcionalmente equivalente; não tenho porém dúvidas sobre a sua existência e permanência.

8 Muitos analistas têm vindo a reparar nisto. Ater-me-ei a um só exemplo. Para uma curta e iluminada série de comentários recentes sobre este tipo de escolhas discursivas, ver o curtíssimo artigo do cientista político espanhol F. Vallespín (2003).

de expressões como a de “cruzada”, “missão”, ou “eixo do Mal”. A “*final struggle between Good and Evil*” redundaria numa “*infinite justice*” (o nome de início proposto para a intervenção levada a cabo no Afeganistão). Para um Bush cristão revivalista renascido, os Estados Unidos, como “*God’s own country*”, estarão idealmente posicionados para a dispensar. Os suspeitos do al-Qaeda presos em Guantánamo não estariam sob a alçada da Terceira Convenção de Genebra, não só por não se tratar de soldados ou mercenários, mas por serem “animais”.

Do lado de bin Laden e, numa curiosa colagem discursiva, na oratória recente do laico Saddam Hussein, *mutatis mutandis*, a permanência dessa duplicidade discursiva parece ser uma regra imutável do jogo. América seria o “grande Satã”, as forças norte-americanas “demoníacas”, mas a “intervenção divina” significará uma vitória final inevitável. Com uma religião tão avessa a antropomorfizações e espiritismos como a muçulmana, a diversidade destes modos de expressão depressa se torna escassa. Mas resta sempre o recurso a imagens e metáforas histórico-cosmológicas cuja alusividade simbólica (e portanto cuja força ilocucionária) é enorme: “com a ajuda de Deus”, “os crentes” tratarão de “levantar as suas espadas” contra “os infieis não-crentes” e as “mães chorarão os filhos que irão ser esfolados vivos e dados de comer aos animais do deserto”. Como Saddam afirmou na sua comunicação televisiva ao Mundo a 24 de Março de 2003, “com a ajuda de Deus todo-poderoso” e animados pelo “espírito do *jihad*” iremos “causar enorme sofrimento” às “forças maléficas” que estão no Iraque.

Talvez possamos agora puxar o fio à meada a esta última questão que acabei de aflorar. Vivemos num mundo de informação. O poder *soft* das palavras, das molduras ideacionais, das conceptualizações que uns aos outros comunicamos, não são de subestimar. São forças eficazes. São formas de poder: de um poder cuja alçada é hoje global⁹. Ainda que isto seja trivial e óbvio, não será talvez despiciendo equacioná-lo rápida e indicativamente. Mesmo quando não manipuladas em contextos propagandísticos, ou quando são meros erros tácticos e deslizes (como é manifestamente o caso nos exemplos que dei relativos às invectivas de George W. Bush, que me parecem fazer o jogo do

9 O que, como é evidente, se aplica tanto à acção comunicacional e aos discursos mantidos nos palcos internacionais como a quaisquer outros domínios sociais de utilização da linguagem. Para uma visão pormenorizada, ainda que de certa maneira incipiente, daquilo que chamou *soft power*, ver o excelente artigo de Joseph S. Nye (1992), numa boa tradução portuguesa de um capítulo de um livro que este cientista político publicou em 1990 sobre as mudanças, então sensíveis, no poder político exercido pelos norte-americanos no Mundo. O tópico tem sido retomado por Nye em todas as suas publicações posteriores.

agressor) trata-se de ideias que delimitam os “quadros” em que pensamos, julgamos, avaliamos, tomamos decisões. São representações que, mesmo as implícitas (porventura *sobretudo* as implícitas), *formatam o que vemos*. E aquilo que nos está a ser dado, o que nos está a ser comunicado ou inculcado nos discursos de ambos os lados, nas formas discursivas e narrativas neles subjacentes, oblíquas e clandestinas, utilizadas para repetir as metáforas a que atrás recorri, é talvez pior que a imagem reificada de um Choque de Civilizações à la Huntington.

E é, sobretudo, totalmente contrário ao modelo idealizado de um qualquer diálogo pluralista de culturas, já que *delineia, a traço forte, uma visão radical e irredutivelmente polarizada do Outro*, como um Outro que estamos condenados a confrontar e a defrontar. Vale decerto a pena insistir um pouco neste ponto. Tanto des-humanizações como sub-humanizações estão para além de serem construções nocionais insultuosas. São operações que erigem e propagam uma caracterização factualmente incorrecta, que somos infelizmente por vezes tentados a fabricar, sobre aqueles nossos interlocutores cujos comportamentos e atitudes nos parecem grosseiramente descabidos e intratavelmente anómalos. Redundam em gestos de recusa. Ou seja, visam desqualificar, de maneira veemente e de forma irreversível, as pessoas que de nós se distinguem de maneiras que, por uma ou outra razão, consideramos radical e terminantemente inaceitáveis: e fazemo-lo naturalizando as diferenças que, postula-se, delas nos separam¹⁰.

O que é claramente o caso nestes dois exemplos que dei. E o que não deixou de ter um preço, ético e político. Mas, aqui, também um preço *estratégico*. Porque pior que o simples facto de se tratar de agressões verbais e de representações empiricamente erradas, o acto de remeter os outros para o domínio genérico do “não-humano” condena-nos a nunca os podermos vir a compreender. O que é grave: torna-os seres e agentes opacos, quando muitas vezes é para nós uma questão de vida ou morte o entendê-los, ainda que seja para assim melhor os combater¹¹.

10 Ambiguidades e incongruências representacionais deste tipo parecem-me, para usar uma frase feita, hoje muito em voga, formar parte do problema com que temos de lidar e não parte da sua solução. A um nível mais alto de generalidade é claro porquê. São ruídos que não contribuem em nada para o urgente esbater de diferenças e a sua tolerância. Servem, menos ainda, como quadros conjunturais capazes de promover um qualquer diálogo. E curiosamente, pelo menos num dos casos (o dos discursos da Administração norte-americana), esta estranha ambivalência (melhor, esta duplicidade discursiva) que tentei trazer à luz parece-me insidiosamente ter constituído (e continuar a fazê-lo) uma parcela (decerto indesejada) do jogo do agressor.

11 É, aliás, apenas neste quadro que podemos entender a curiosa ausência de uma qualquer reivindicação num tipo de ataque, como o do 11 de Setembro, em que por via de regra as organizações terroristas fazem questão

3.

Contrasta, ou pelo menos contrasta aparentemente, com esta irredutibilidade discursiva a suposta emergência (por que muitos anseiam e aplaudem) de um novo espaço de diálogo nos palcos internacionais: o que pelo menos um autor chamou “o desenvolvimento de um novo *forum* público a nível global relativo a questões de governação global”¹². Será esse o caso? Estaremos de facto perante movimentos na direcção oposta ao da irredutibilidade a que acabei de aludir? Movimentos centrípetos e não centrífugos? *McWorld* em vez de *Jihad*?

Vale a pena equacionar a versão mais *hard* e bem fundamentada das que conheço que advogam estar tal tipo processo em curso. Trata-se de uma leitura em grande parte habermasiana. As suas alegações são simples. O que os debates que surgiram em todo o Mundo depois do 11 de Setembro indiciam é a cristalização de um espaço comunicacional partilhado a nível planetário. Os debates veementes pró e contra a recente invasão do Iraque, diz-se, vieram tornar essa evidência incontornável. Numa versão menos *partisanne* desta hipótese, não estão em causa quaisquer colorações político-ideológicas para esse espaço em formação acelerada: o que é de realçar é a enorme amplificação a que, nos *fora* de opinião, se têm visto sujeitos. As inúmeras Cimeiras e “cimeiras alternativas” dos últimos anos foram só um aperitivo; *agora a figura do “público internacional” foi posta em marcha*.

Para os proponentes deste tipo de discurso, já não era sem tempo. Os processos de globalização, queixam-se, são gravemente “deficitários” em termos de controlo institucional. Ao que acrescerá uma notória “falta de regulamentação” que, alegam, torna a ordem internacional melhor concebível como *um tipo de desordem*. De nada serve, porém, que disso não gostemos ou que, pelo contrário, o possamos aprovar com convicção:

de gritar bem alto a sua autoria do feito, para com isso ganhar dividendos em termos de propaganda e recrutamento: depois da manhã do 11 de Setembro, o silêncio gritou-nos que devíamos ter medo, porque o inimigo era invisível e porque recusava qualquer tipo de interlocução connosco. Como escreveu Thomas Risse (2000: 15), num contexto mais abstracto relativo ao problema de *agency-structure* na teoria das relações internacionais, “*meaningful communication require that actores see at least some room for cooperation with their interaction partners and, thus, wish to overcome a world of sheer hostility*”, o que claramente parece não ser o caso no exemplo que forneci.

- 12 A expressão [tradução minha] é de Joan Subirats (2003), um professor catalão de Ciência Política na Universidade de Barcelona, num artigo de opinião publicado no *El País*. Em Portugal, Adriano Moreira tem sido arauto de uma perspectiva pelo menos aparente e superficialmente semelhante, uma perspectiva que toma a “opinião pública internacional” como um “novo actor”, que se terá “começado por afirmar no caso de Timor” e com o qual “se tem doravante de contar”.

na ausência de dispositivos institucionais e de modelos ideais sobre aquilo que queremos, estamos condenados a uma mera contemplação passiva das transformações globais que vão acontecendo. A política tradicional, atida aos Estados, não consegue já dar conta das novas realidades globais. Não tem para ela nem para eles conceitos que nos permitem decidir sobre a sua eventual desejabilidade ou indesejabilidade. Há por isso que a substituir. Mas não sabemos como¹³.

Segundo Habermas, numa interpretação famosa, a opinião pública burguesa ter-se-á formado, no século XVIII britânico e centro-europeu, em jornais, “clubes”, cafés, salões de chá e associações literárias, culturais e recreativas variadas. A sua sedimentação foi lenta e progressiva, por camadas e restrita a apenas alguns. A opinião pública internacional estaria hoje em dia a ser formatada, de uma maneira muitíssimo mais rápida e socialmente generalizada, pelos jornais, pela televisão e pela Internet.

De acordo com esta narrativa, o seu trajecto é conhecido. Depois de uma longa pré-história, teve um dos seus primeiros grandes arranques com a música *rock*, que depressa deu a volta ao Mundo. Passou por movimentos cívicos de contestação em finais dos anos 60 (tanto na Europa como nos Estados Unidos) e cristalizou com as imagens da Queda do Muro de Berlim e da derrocada das ditaduras da Europa de Leste, vistas, sentidas e aplaudidas em toda a parte e em tempo real.

Com a invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990 e com a Primeira Guerra do Golfo em 1991, descobriu-se, via CNN. A MTV e os seus clones depressa vieram substituir a música *rock* da geração anterior. O fim da ordem bipolar acelerou-lhe efectivamente o passo. Uma opinião pública internacional cada vez mais coesa e intrincada (e também cada vez mais compósita) foi-se coagulando com o Massacre de Santa Cruz em Timor, com a Bósnia-Herzegovina, em reacção às brutalidades sérvias no Kosovo, e em Timor-Leste.

13 Foi a pensar em conjunturas semelhantes que Jürgen Habermas (1989, original de 1962, e 1996) desenvolveu a sua teorização da “acção comunicacional”: as relativas à ascensão da “burguesia” na Europa central de finais do século XVIII, e aquela em que, nos anos 60 e 70 do século XX, emergiu uma opinião popular consensual a reagir contra os regimes comunistas de Leste. Habermas, famosamente, argumentou que o processo veio à tona em termos de uma cada vez maior disjunção entre os *lifeworld* (*Lebenswelt*) em que viviam e pensavam as pessoas e os domínios dos poderes instituídos, os domínios dos Estados. Baseados em princípios de “igualitarismo” e “persuasão”, estes *lifeworlds* subjectivos contrastariam profundamente com a natureza hierárquica e coerciva do poder. Para Habermas, sociedades civis seriam a expressão institucional dos *lifeworlds* privados em que vivem e interagem os actores sociais, uma vez que estes começam a partilhá-los, e portanto eles se tornam públicos. Seriam as mais verdadeiras expressões dos *demos*. E estas sociedades civis, estes *demos*, iriam, no essencial, sendo produzidos pelos “diálogos” entre aqueles actores sociais mais motivados e activos que, em “espaços públicos” comuns, começam a encontrar referenciais comunicacionais partilhados.

O 11 de Setembro foi vivido como um momento verdadeiramente global: “*we are all American*”, “*nous sommes tous des Américains*” foi a frase que correu o planeta¹⁴. Cimeiras como as de Davos, Durban e as dos G-7, e Cimeiras Paralelas como as de Campo Alegre, manifestações em Seattle, Quebec City, Goteburgo, Praga e Florença foram catalizadoras. Agora, com a Segunda Guerra do Golfo, os palcos instalados dos novos espaços públicos de opinião global são visíveis um pouco por toda a parte. Estaremos perante uma espécie de parto definitivo de uma *demos* global que desde há alguns anos estaria em gestação. Ou pelo menos estaremos face ao seu crescimento desenfreado: o espaço público cresce diariamente a olhos vistos.

Note-se, de momento, que este modelo por muitos defendido (e quanto ao qual mantenho algumas dúvidas de pormenor, e apenas de pormenor, que aliás irei suscitar) não exige que tenha de haver quaisquer concordâncias naquilo que vai coalescendo na nova esfera pública. O que importa é que se comecem a verificar debates globais. Haverá seguramente posições alternativas quanto a temas semelhantes e até variações sobre esses temas. O que conta, porém, é que comece a surgir um sujeito colectivo cujas discussões e decisões se vão sedimentando a um nível cada vez mais universal.

É claro que é fundamental que se vá constituindo um *corpus* comum, um “léxico”, um repertório, e uma “sintaxe”, um nexos, largamente partilhados. Sem esses referenciais comuns não há interlocuções nem diálogos. Mas, insisto, não tem de haver nenhuma coincidência de pontos de vista; nem, aliás, convém que haja, sob pena de nos repetirmos *ad nauseum* sem nunca conversar. O que conta, repito, é a emergência de uma esfera pública, de um efeito de diálogo, de um espaço comunicacional partilhado. Numa versão mais maximalista, é útil, para a abertura desse espaço ter eficácia, que aquilo que conte sejam opiniões, sem que nem a legitimidade dos interlocutores que se revelem ser eventuais opositores seja posta em dúvida. Aquilo que há a apurar e assegurar é o estabelecimento de regras consensuais de “racionalidade argumentativa”¹⁵.

14 Num eco intertextual claro com o “*Ich bin ein Berliner*” de John F. Kennedy. A frase terá tido início nos títulos garrafais da primeira página do jornal francês Le Monde “*nous sommes tous Américains*”. Uma empatia, neste último caso, passageira.

15 Note-se que a opinião pública (nacional ou internacional) de maneira nenhuma opera apenas como forma de *soft power*. Isso distingue-a claramente dos discursos de sub-humanização de que antes falei e que, esses sim, se restringem largamente a tal domínio. Pelo contrário, a opinião pública afecta directamente os sistemas políticos, designadamente os democráticos. Para além de ir consolidando um *demos*, uma eventual sociedade civil internacional, a opinião pública *activa* as coisas por intermédio de correias de transmissão mais directas e mais imediatamente eficazes: através de manifestações, interpelações, referendos e, em última instância, o sufrágio eleitoral. Apelando a formas de participação e acção política, actua mesmo no interior do sistema político.

O argumento dos que defendem que assistimos hoje em dia à cristalização de uma opinião pública internacional, de uma ou de outra maneira presume ser esse o caso. Ou seja, supõe-se (melhor, afirma-se) que novos referenciais comuns e múltiplos diálogos estão a ser estabelecidos, o que amplia o campo da luta política, alargando não só o rol dos que nela participam, mas ainda redesenhando os domínios em que essa contenda tem lugar. E insistem: as batalhas, todas elas, travam-se também, doravante, noutras arenas: as de uma opinião pública internacional agora sempre atenta.

Se esse for o caso, estaremos perante um movimento e uma pressão sistémica que puxam (ou empurram) numa direcção oposta ao da irredutibilidade comunicacional a que aludi na primeira parte deste texto. Uma pressão centrípeta, de par com a centrífuga. Será assim? E, se a resposta for sim, o que é que podemos daí concluir?

4.

Quero prosseguir ampliando imagens de modo a circunscrever um quadro em que caibam as minhas parcelas. Para começar com uma asserção categórica prévia: não acredito que esteja em curso no Mundo o que num qualquer sentido útil posamos apelidar de um *Clash of Civilizations*. Não me é árduo especificar em termos genéricos as razões do meu cepticismo. Tive a oportunidade de em pormenor o fundamentar, em dois artigos que publiquei no último par de anos¹⁶, e não quereria ter de o repetir.

Um bom resumo da célebre tese de Samuel Huntington é de que se trata de uma teoria geral do alinhamento político dos Estados contemporâneos baseada numa suposta identificação cultural (ou “civilizacional”) entre eles. Numa frase: não me parece que as alinhamentos a que temos assistido desde o fim da bipolarização correspondam ao que a modelização huntingtoniana prevê¹⁷. Não quer isto todavia dizer que não convenha, a muitos, retratar em tais termos aquilo que está a acontecer no Mundo. Não tenho

16 Para uma discussão detalhada das minhas concordâncias e discordâncias quanto ao modelo de Samuel Huntington sobre o *Clash of Civilizations*, ver a leitura que fiz em Armando Marques Guedes (1999) e em Armando Marques Guedes (2000), ambos textos de comunicações que nesses anos apresentei no Instituto de Altos Estudos Militares, e nos dois casos pelo Instituto publicados.

17 Nem, aliás, creio que a nova ordem internacional emergente seja integralmente descritível em termos dos alinhamentos dos Estados que dela fazem parte. Um ponto que discuti no segundo dos artigos que sobre o “paradigma civilizacional” de S. Huntington publiquei, e que aqui retomo de outra perspectiva, diferente mas complementar.

quaisquer dúvidas de que seja esse o caso. O que creio é que rotular aquilo que se passou desde o 11 de Setembro do já distante 2001 e a reacção em curso como um “Choque de Civilizações” é (tem sido) um poderosíssimo utensílio propagandístico, uma espécie interessante de arma política de arremesso, manuseada e utilizada por uma das facções em refrega, interessada em mobilizar apoios externos. Uma arma que a outra facção tem naturalmente feito questão de neutralizar, de desmontar, de desconstruir, visto não lhe convir que o adversário generalize o conflito.

Por razões óbvias, nunca como neste momento foi tão imperativo opormo-nos ao modelo-paradigma do *Clash* e este parece-me um contexto tão bom como qualquer outro para o asseverar¹⁸. O Mundo, e nele a ordem internacional, vivem hoje momentos complicados. Repensar uma arquitectura já não é trabalho fácil. Fazê-lo sem projecto à vista, sem garantias da adequação do desenho àquilo que queremos representar, sem critérios estéticos consensuais, e sem que a tarefa tenha sequer sido adjudicada à melhor proposta, não é coisa que tranquilize seja quem for. Uma política de pequenos passos, de reajustes avulsos, só faz sentido no quadro de uma agenda precisa, que neste caso, efectivamente, não existe. Ninguém sabe, em boa verdade, onde tudo isto irá parar.

Raramente tal foi tão estrondosamente evidente como desde os dramáticos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 e nas reviravoltas que se lhe têm seguido. A partir de então, tudo se tem vindo a precipitar em catadupa. A invasão do Iraque por uma coligação militar, liderada pelos Estados Unidos, mas sem o aval de um Conselho de Segurança que não soube encontrar a unidade necessária para dar um seguimento conclusivo (seja numa seja noutra direcção) a dezassete Resoluções que anteriormente sobre a questão tomara, foi o último acontecimento numa série que inclui uma fractura visível no seio de uma União Europeia que até aqui aparentemente concordara com discordar em surdina (uma gentileza que se perdeu) e, o que é de talvez pior agoiro, uma clivagem, na mesma linha de fraqueza estrutural, no interior de uma NATO que

18 O que não quer naturalmente dizer que muitos não construam a sua visão do Mundo como um todo constituído, precisamente, por esse tipo de entidades. Talvez os dois exemplos históricos mais claros disso sejam o “Ocidente” e o “Islão” (tal como, aliás, a “China”), agrupamentos que se imaginam como unos e coesos, e que muitas vezes se entredefinem mutuamente. “Comunidades imaginadas” como estas emergem muitas vezes como forças activas nos palcos políticos. O que me parece é que estas noções são (pelo menos por enquanto) pouco mais que construções místico-religiosas exclusivistas idealizadas, por via de regra com pouca “eficácia” *directa* no mundo concreto. Alguns são os que tentam dar mais corpo a tais comunidades, sobretudo nesta época de globalização. É o que julgo ser o que se passa com o chamado “fundamentalismo islâmico” e, em específico, com Osama bin Laden.

acabara de entrar na meia-idade com um alargamento de tamanho e alçada que lhe (e nos) augurava um futuro risonho. Temos o privilégio dúbio de viver um momento-charneira, com toda a desorientação que isso implica. A impressão que por vezes tenho é a de que estamos todos na situação incómoda de ter de conviver numa casa comum planetária cheia de minas, armadilhas e bombas-relógio. Nada de muito agradável.

Depois deste rápido excursus prévio pelo “ecossistema”, gostaria, em guisa de etapa suplementar, de puxar alguns dos fios da meada. Com alguma frieza retrospectiva, talvez não seja demasiado arriscado formular hipóteses plausíveis relativamente às consequências, convergentes, de uma “*war against terrorism*” como aquela em que hoje em dia vivemos, e da reordenação das relações gerais de poder no Mundo que a superpotência remanescente, dolorosamente ferida, entende ser seu dever (interna como externamente) assegurar.

Uma destas linhas de força, porventura a mais interessante e a mais convincente de todas, é aquela que acabei de referir: diz respeito ao crescimento de uma opinião pública internacional (uma curiosa coligação de forças que se tem manifestado em frentes variadas, que vão da imprensa escrita às televisões, da CNN ao al-Jazira, à Internet); uma entidade que, alega-se, tem vindo a assentar arraiais nos novos espaços públicos disponibilizados pelos processos imparáveis da globalização. Uma opinião pública partilhada essa, note-se mais uma vez, que contrastaria de maneira radical com a recusa liminar de comunicação entre vários Estados e entre alguns destes e os agrupamentos terroristas.

A constituição desse movimento de opinião, a abertura desse espaço e as formas de participação política a que ele tem dado azo, têm vindo a ser encaradas como um processo de sedimentação acelerada de uma autêntica “sociedade civil internacional” enquanto, argumenta-se, um novo actor (e um de peso) nos palcos globais¹⁹. Um actor, assevera esta narrativa republicana e cosmopolita de forma triunfal, que mais tarde ou mais cedo irá mudar o Mundo. Estaremos perante uma força de McWorldização, que contraria o Jihadismo das outras expressões que abordei, essas constitutivas de um novo tipo de exclusão, que operaria pela construção de uma alteridade radical e intransponível do “Outro” tradicional? Parece-me ser este o enquadramento mais fértil para equacionar a

19 Para uma discussão recente sobre questões afins destas, ver Alejandro Colás (2002), que não só insiste na presença de uma “sociedade civil internacional” (de que faz uma definição *sui generis*), mas que a considera como genética de toda a ordem internacional pós-Westphaliana.

questão que enunciei: se for esse o caso, poder-se-á tentar assegurar que estas duas pressões, uma centrífuga e a outra centrípeta, se contrabalançam?²⁰

A questão da opinião pública pode ser encarada como um exemplo paradigmático disso. Talvez mais do que qualquer outra coisa, tem sido ela, ao oscilar, que nos tem induzido a ideia de que vivemos numa situação de um tipo particular de equilíbrio, que pode ser instável mas que é regular: uma espécie de oscilação em redor de um centro virtual, localizado algures entre um cosmopolitismo mais abrangente e um paroquialismo mais marginalizador, entre inclusividade e exclusão. Encontrar, neste caso, esse ponto estável de equilíbrio não é tarefa fácil. Requer um esforço que podemos melhor empreender seguindo, também nós, uma política de pequenos passos. Passos traçados a compasso e esquadro.

Em primeiro lugar, há que lograr pôr em evidência tanto as forças como as fraquezas dessa nova torrente de opinião, e sobretudo as principais características de fundo, das coordenadas do espaço público criado e em abertura, e da reputada “sociedade civil internacional”, ou “comunidade cívica global”, que sociologicamente os sustentaria a todos. Fazê-lo implica esmiuçar primeiro, e depois tipificar, os movimentos políticos a que essas fraquezas e forças dão corpo, e as modalidades de participação e de acção política que tais movimentações consubstanciam. Só assim se pode aventar hipóteses minimamente fundamentadas quanto à sua coesão e estabilidade e, por isso, quanto à permanência que podem esperar ter, quanto às suas probabilidades de perdurar²¹. Como só

20 Uma resposta possível é a de que talvez não. É admissível que uma delas leve a melhor sobre a outra e que a oscilação que parece estar em curso mostre ser apenas uma mera aparência. Tenho em todo o caso a convicção de que existe um ponto de equilíbrio estável entre, por um lado, a sub-humanização liminar, como dispositivo de exclusão intransponível e radical dos outros (com o consequente espaço a-normativo que ela produz) e, por outro lado, a igualmente excessiva e decerto também descabida (ou pelo menos prematura) unanimidade homogeneizante de posturas éticas e políticas que se querem universalmente partilhadas. Entre um extremo e outro ou, como gostam de dizer os anglo-saxónicos, “*between a rock and a hard place*”, há a meu ver que tentar traçar uma mediana menos insensata, mais credível e com mais pés para andar.

21 Os dados recentes não dão grande base de sustentação a alegações de que estaríamos perante movimentos de uma opinião que seria expressão de uma sociedade civil internacional e do seu espaço de opinião. Um atributo (ou propriedade se se preferir) da opinião pública internacional de que se tem vindo a falar, é a sua *esboraabilidade*. Veja-se a reacção, ao nível desta opinião internacional, da aparente desaceleração na progressão da campanha da coligação no Iraque, o impacto das imagens dos prisioneiros norte-americanos capturados, o recuo perante o enrolamento de baixas militares aliadas e civis iraquianas. Segundo as sondagens levadas a cabo em diversos países, deu-se de imediato um refluxo sensível no já exíguo apoio à guerra. Foi no entanto uma questão apenas superficial: houve, de facto, uma mudança súbita e perceptível nas percepções quanto ao andar da invasão; mas foi uma alteração que não modificou de maneira significativa nem o apoio nem a oposição à acção liderada pelos norte-americanos. Não levou, fosse onde fosse, a quaisquer realinhamentos. Foi eficaz, *ma non troppo*. As viragens, ao que tudo indica, tocaram pouco de estrutural e nada de permanente.

deste modo podemos fundamentar as perspectivas que temos quanto à sua representatividade democrática. A esses níveis, como irei tentar demonstrar, aquilo que hoje se configura não é demasiado animador, mesmo para os observadores mais generosos e cosmopolitas.

Para o entrever, uma módica dose de realismo leva-nos longe. Basta focar os processos de gestação dessa nova suposta “torrente cívica”. Um bom ponto de partida são, senão os seus lugares de gestação, em todo o caso as bases de sustentação em que se apoiam. Ponhamos os pés no chão: importa saber dar o devido realce à capacidade dos Estados e de várias outras entidades, instituições transnacionalmente organizadas, mas não necessariamente representativas, em constranger e regular (e portanto em fazer inflectir em direcções que lhes convenham) esses tais movimentos “espontâneos” de opinião. Importa em todo o caso não exagerar não quer isto dizer, no entanto, que não esteja em fermentação um germe de opinião pública global. Trata-se de uma opinião atida às elites e dessas sobretudo às dos Estados ocidentais, sem dúvida, mas é uma entidade que está efectivamente a medrar; que o está e que tem vindo a ser reconhecida enquanto tal.

Num certo plano, é por isso decerto bem verdade que um dos ingredientes da nova ordem internacional em gestação é precisamente uma opinião pública internacional que se vai, ainda que lentamente e aos solavancos, cristalizando a olhos vistos. Mas (sem quaisquer julgamentos quanto ao conteúdo que ela teria tido, e que poderia ter sido semelhante) não foi efectivamente essa a torrente de opinião aquela que realmente se manifestou²². Ou pelo menos, fê-lo de uma forma muito influenciada por manipulações políticas instrumentais externas, provenientes de entidades dotadas de agendas próprias aplicadas de maneira sustida e coerente.

Um mínimo de atenção e o exercício de um esforço módico de destriça revela-o. Atentemos ao lugar de origem das posturas assumidas nas movimentações a que assisti-

22 O que, como irei argumentar, no mundo real e por trás dos simulacros, acarretou consequências. Para avançar já concretamente o sentido de algumas delas: face à interdependência complexa em que se vêem envolvidos e perante a publicação a que a sua actuação política se vê hoje em dia sujeita, nem os Estados Unidos nem a França ou a Rússia (para só aludir a três exemplos) assumiram, de maneira frontal, os reais motivos que os animaram. Tal como os não assumiram os variados “movimentos civis” transnacionais. Todos utilizaram formas de *soft power*. Na ausência de representatividade democrática legitimamente conquistada, refugiaram-se na obliquidade, por via de regra recorrendo a discursos éticos e a invectivas moralizantes. É curiosa a verificação de que, em espaços política e juridicamente “pouco texturados” e pouco coesos, as formas de autoridade e poder que se emergem e instalam se aproximam claramente das lideranças e movimentações “carismáticas e tradicionais” tão típicas de níveis organizacionais ralos e pouco elaborados e sofisticados. Aquilo a que temos assistido no Mundo nos últimos meses tem redundado num espectáculo de nítido subdesenvolvimento político dos palcos supra e transnacionais.

mos nos *media*. Começamos pela intervenção de entidades estatais no decurso da chamada “crise do Iraque”. O papel enfaticamente pró-activo do Estado francês na criação e formatação de uma opinião pública interna e externa no decurso da corrente crise iraquiana, não augura aos movimentos de opinião pública mobilizados um grande futuro de independência e autonomia. Nem, aliás, o auguram o papel também activíssimo e muito obviamente intervencionista da Administração norte-americana de Bush (pese embora a menor destreza “diplomática” por ela revelada) e o voluntarismo do regime iraquiano de Saddam ou do britânico de Blair²³. Num como nos outros casos, a eficácia destas manipulações foi notável. Ao nível estatal, as interferências instrumentais foram grosseiras: uma infeliz “diplomacia de megafone”²⁴ tem reinado suprema.

Voltemo-nos agora brevemente para as entidades transnacionais não-estaduais que deram a cara e para o seu papel nessas movimentações. Começamos por notar que as tomadas de posição pública relativamente à invasão do Iraque abundaram, provenientes por exemplo da hierarquia da Igreja Católica e da larguíssima maioria das denominações Protestantes aos partidos políticos e aos diversos meios de comunicação. Na maior parte das vezes, opondo-se-lhe; umas vezes alegando um rol de motivos, outras vezes outros. Nalguns casos, apoiando-a, novamente por razões variáveis caso a caso. Houve mais. Diversos “movimentos cívicos” formaram-se na Internet, também eles fervorosos nas suas tomadas de posição. E também estes de uma grande variedade.

Viremo-nos agora para os métodos utilizados. Salvo raríssimas excepções, nenhuma das entidades que interveio tinha um qualquer mandato democrático; na sua enorme maioria, tratou-se de uma erupção de agrupamentos que, não conseguindo obter voz e apoios suficientes através dos meios democráticos legítimos, exploraram a oportunidade mediática para tentar adquirir poder e ensaiaram exercer influência pública segundo formatos mais directos de acção política. Outras, designadamente partidos políticos minoritários, utilizaram as possibilidades criadas para tentar fazer avançar as suas agendas de maneira oblíqua e para se destacar marcando publicamente algumas das diferenças específicas que ostentam como traços característicos. Quase todas pretenderam

23 As dificuldades com que, antes e depois da guerra, George Bush e Tony Blair depararam face a acusações, muitas vezes bem fundamentadas, de “exagero” e até “falsificação” de informações, levados a cabo para mobilizar as respectivas opiniões públicas, são disso exemplo paradigmático.

24 Como escreveu José Cutileiro (2003), num artigo recente de opinião, a França utilizou uma autêntica “diplomacia de megafone” – falando na praça pública, para impressionar o povo, em vez de, à pureza, convencer a outra parte – e, em consequência, agravando deliberadamente a discórdância que se diz querer diminuir”. Uma manipulação instrumental clara do “novo espaço público” por uma entidade estatal com capacidade, posição estrutural e *know-how* para o fazer.

falar “em nome da esmagadora maioria” dos cidadãos. Não deixa, no entanto, de ser evidente que foi conseguida assim uma inusitada coesão de uma “sociedade civil transnacional” emergente.

Que dizer de tudo isto? Começo por notar que, com efeito, uma opinião pública geograficamente muito dispersa foi mobilizável em redor de uma questão (ou de uma série delas). Nesse sentido, opiniões cívicas globais são um novo actor potencial das causas mundiais. Podemos ir mais longe. É fácil verificar que sejam quais forem as nossas preferências quanto a eventuais agendas e desfechos, em espaços comunicacionais incipientes como os que estão em causa nestes “movimentos de uma opinião pública global em formação”, só códigos de comunicação restritos e só referenciais muito simples (tanto em termos de “léxico” como de “sintaxe”) logram ver-se partilhados e por conseguinte conseguem estabelecer-se²⁵. Essa simplicidade e essas restrições viram-se potenciadas pela multiplicidade de origens, posturas e agendas dos grupos sociais mobilizados.

Os exemplos poderiam facilmente ser multiplicados. No entanto, o meu ponto é o seguinte: já que os vários Estados e diversos agrupamentos político-partidários, grupos económico-financeiros e outros religioso-confessionais (para só fazer alusão a dois de muitos casos paradigmáticos possíveis) não sofrem desse tipo de limitações a nível dos códigos utilizáveis, as vantagens *comunicacionais* que detêm são enormes. Operam como que por subsunção. As consequências não se fazem esperar. Com um mínimo de esforço, capturam para a sua esfera os discursos entretidos pelos agrupamentos “espontâneos” em formação: modelando-os, convertem-nos.

Não tenho quaisquer dúvidas de que estes processos estão em curso, e que de algum modo assim se vêem, de forma subreptícia e muito eficaz, minadas as possibilidades de uma mais rápida cristalização autónoma de autênticos novos e pujantes movimentos internacionais de opinião pública²⁶. Mas a hegemonia funcional destes

25 Será sem dúvida por isso mesmo que os movimentos e formas de participação que se têm vindo a instalar e que nos têm vindo a recrutar a todos, recorrem a formas organizacionais que redundam em simplificações drásticas e altamente formalizadas dos relacionamentos sociais e da interação do quotidiano: em lugar de manter diálogos segundo códigos de comunicação elaborados, como o fazemos no nosso dia a dia, fazem uso de palavras de ordem que encapsulam invectivas que, de um ponto de vista comunicacional (ou seja, “lexical” e “gramaticalmente”), são bastante pobres; os activistas desses movimentos gesticulam teatralmente e organizam marchas ritualizadas. Mostrando, é certo, presença activa e coordenação (virtudes “político-militares” que, no contexto, paga dividendos asseverar), mas manifestando também severas restrições no repertório que têm disponível.

26 Ou pelo menos retardada no tempo a sua emergência e eclosão no campo político-democrático legitimado e fortemente empobrecido o potencial conteúdo que poderiam ter. Longe de ser dada voz a expressões coe-

dispositivos implica mais do que isso. Diminuem em resultado quaisquer conotações políticas e político-ideológicas²⁷ que neles possamos pretender reconhecer²⁸. Como decresce, também, a sua eventual capacidade de, por meio de formas de “desobediência civil”, fazer frente aos poderes e interesses instituídos face aos quais (em muitas das suas circunstâncias de gestação) se começaram por formar.

rentes de uma visão do mundo partilhada, assistiu-se na maioria dos casos a coligações de oportunidade entre *lobbies* bem organizados, cada um dos quais representava interesses estreitos e muitas vezes pouco congruentes com os dos seus parceiros nessas coligações efémeras. Se bem que esse não tenha sempre sido o caso, muitas vezes as posturas políticas assumidas eram morais e bem-intencionadas, mas os mecanismos agressivos de afirmação política utilizados denunciavam tanto a ideia que tinham de estar a lutar contra um inimigo e não a favor de agendas positivas, mas também uma sua melhor caracterização enquanto formações políticas. A questão é particularmente gravosa em contextos de interdependências globais crescentes como os actuais, para os quais se torna urgente assegurar alguma “sindicância” democrática que encaminha uma sua maior e melhor regulamentação.

- 27 É verdade que, um pouco por todo o Mundo, a Esquerda “clássica” tem-se arrogado proprietária desses espaços como sendo seus, reivindicando por exemplo uma hegemonia no delinear da arquitectura política que os subtece, e alegando também serem sobretudo parcelas das suas próprias agendas as opiniões que se fazem ouvir. Noto que, historicamente, também a Direita “clássica” o fez (e o faz, ainda, designadamente nos Estados Unidos onde esta corrente política parece estar de vento em popa). Ambas as coisas seriam de esperar: invocações de um *droit de territoire* privilegiado são uma tática comum de ocupação pre-emptiva como hoje em dia se dirá. Mas nem é óbvio que uma consistente *moral majority* “direitista” ou que uma qualquer *fraternidade festiva* “esquerdista” em boa verdade detenham um qualquer controlo real, efectivo e actuante sobre essa nova entidade (infelizmente ainda tão rala e incipiente, ao contrário das encenações que se lhe substituem, essas cada vez mais sofisticadas) que é a opinião pública global que vai despontando.
- 28 Mais ainda, e retomando de outra perspectiva a questão da representatividade democrática destas formas de acção política, temos de saber distinguir entre esse novo basismo populista e a legitimidade (mesmo que tão-só residual) que ele decerto disponibiliza, e o seu efectivo potencial de transformação. Um potencial, reconheçamos, que não é nulo. A capacidade de um condicionamento dos processos políticos contemporâneos por forças menos “tradicionais” resulta claro para quem se detenha com um mínimo de atenção sobre o andar corrente da carruagem. Se nos pusermos acima da refrega política isso torna-se nítido. Um só exemplo: os partidários norte-americanos de uma postura isolacionista (uma atitude com pergaminhos velhos na curta mas densa história política do Novo Mundo), viram-se surpreendentemente forçados a tentar canalizar os seus esforços e a sua impetuosidade através das Nações Unidas e do seu Conselho de Segurança (e isso teve um preço alto, do ponto de vista da ambicionada defesa intransigente dos seus interesses nacionais “clássicos”). Os opositores de uma intervenção (com a França e a Rússia à cabeça) tentaram (em larga medida com sucesso, diga-se) que uma opinião pública internacional, cada vez mais atenta e coesa, encarasse os inspectores e as inspecções, cuja função sempre foi apenas a de *supervisionar o desarmamento voluntário* do Iraque sadamita, como se se tratasse de investigadores que tivessem sido encarregados da missão de *descobrir* processos de desenvolvimento de armas de destruição maciça e de lhes pôr cobro. Como escreveu, José Cutileiro num artigo notável intitulado “O fosso”, publicado no *Expresso*, na p. 24 do caderno 2, a 8 de Março de 2003, os franceses recorreram a uma “diplomacia de megafone: – falando na praça pública, para impressionar o povo, em vez de, à puridade, convencer a outra parte – e, em consequência, agravando deliberadamente a discordância que se diz querer diminuir”. É interessante ainda verificar, neste processo, a instrumentalização da figura do General de Gaulle: o mesmo de Gaulle que, note-se, apoiou imediatamente e incondicionalmente o Presidente John F. Kennedy e a Administração norte-americana durante a crise dos mísseis em Cuba, em 1962; nada disso tem impedido Jacques Chirac de se apresentar publicamente como estando a assumir uma postura “gaullista”: uma palavra de código para a versão francesa moderna do unilateralismo.

As implicações de tudo isto parecem-me iniludíveis. Sem embargo da coagulação, tão progressiva quão inevitável, de um espaço universalizante de opinião (que não tenho dúvida que está em gestação-sedimentação desde há muito e que os recentes acontecimentos avivaram), não é de excluir que em consequência (e pelo menos temporariamente), em vez dos novos espaços internacionais de opinião pública, aquilo que estamos a presenciar e em que vamos participar redunde, de facto e por um lado, na abertura de novas arenas para as manobras de agitação e propaganda dos Estados; nesse sentido, estaremos apenas a testemunhar os seus esforços renovados de recrutamento e mobilização no plano internacional. E parece-me de manter em mente que tal está por outro lado também a ocorrer de par com o *agitprop* e os esforços de mobilização de agrupamentos não-governamentais, infra-estaduais, tão variados quanto não representativos, quando estes entrevêem possibilidade de fazer ouvir a sua voz²⁹ e sentem a oportunidade de fazer avançar as suas agendas corporativas de mudança³⁰.

29 Logo em Novembro de 2001, dois escassos meses depois do 11 de Setembro, Fred Halliday (2001) afirmou que *"the third of the outcomes of 11 September [will be] the consolidation, to a degree latent but not present before that date, of a global coalition of anti-US sentiment. Just as US liberal writers have talked in the 1990's of the importance for US dominance of 'soft' power - in media, language, lifestyle, technology - so the opposition to US power is forming above all in this domain"*. Uma notável premonição do autor britânico. F. Halliday notou que, enquanto a tendência dos Estados foi a de *"bandwagoning"* atrás dos norte-americanos, muita da opinião pública internacional preferiu a resposta clássica de *"balancing of power"*. O meu argumento é que muitos Estados decidiram aliar-se a essa estratégia de equilíbrio de poder, mobilizando para isso sectores muito amplos de opiniões públicas nacionais e internacionais. Conquanto esta postura não ignore os novos papéis assumidos pelos movimentos transnacionais de opinião, relativiza-os: de actores internacionais de seu próprio mote, passam largamente a figurantes. Alguma cristalização de uma sociedade civil internacional, concluo, se tem verificado nos últimos tempos. Mas nada de muito profundo. Os defensores da primeira hipótese parecem-me ou padecer de *"wishfull thinking"* agudo, ou confundir eventuais avanços na sua própria coordenação de movimentos cívicos particulares e pobres em mandatos democráticos com a emergência concreta de uma efectiva, coesa e estável entidade cosmopolita.

30 É porém possível ir ainda mais longe. O que me parece mais interessante é o estreitamento em curso de formas múltiplas de concertação entre essas ONGs e os Estados, numa repartição corporativista de atribuições e competências e funções para que ninguém os eleger, levadas a cabo sem qualquer forma de controlo democrático. Um desenvolvimento preocupante. Para uma discussão pormenorizada da emergência genérica deste muitíssimo pouco representativo (de um ponto de vista democrático) "corporativismo global" nos palcos internacionais contemporâneos, cujas consequências, dadas as desastrosas experiências históricas de fórmulas corporativas, são preocupantes, ver Marina Ottaway (2001). Como é óbvio, a presença activa destes agrupamentos nos palcos westphalianos clássicos é benvinda, "liberalizando" a ordem internacional. Mas, como insiste, M. Ottaway (op. cit.: 286), *"they can have the opposite effect, namely to give disproportionate influence to well-organized, tactically astute NGOs freely interpreting where the interests of silent populations lie"*. Para além do seu deficit democrático intrínseco, o corporativismo, enquanto sistema político, tem-se revelado incapaz de fazer frente a assimetrias empíricas de poder, muitas vezes potenciando-as. Regressarei a este ponto em termos mais genéricos.

Uma outra implicação é mais difusa e abrangente. Situações como estas exigem-nos que repensemos as nossas abordagens aos palcos emergentes da acção política transnacional. Até aqui, e salvo honrosas excepções³¹, a maioria dos analistas têm encarrado os agrupamentos transnacionais que têm vindo a popular os palcos pós-bipolares e a crescer como veículos de uma nova e robusta sociedade civil internacional, como uma força liberal e democratizadora, à qual nos compete dar as boas-vindas pós-Westphalianas que se afirmam como a nova praxe. Apesar de ser larga medida correcta, talvez esta visão seja excessivamente optimista.

A emergência de mais e diferentes actores tem sem dúvida aberto novos canais de afirmação e acção políticas; mas as suas dinâmicas nem sempre tem sido consistentes com as expectativas daqueles observadores ou participantes que estão convencidos de que essa emergência e esse crescimento estarão a fomentar a instalação nos palcos transnacionais de uma sociedade civil internacional liberal e pautada por quadros normativos adequados. À medida que o peso, o volume e a intensidade do transnacionalismo pós-Westphaliano crescem, os analistas fariam bem em prestar atenção às relações concretas e materiais que se vão estabelecendo entre os novos actores emergentes e entre eles e os antigos³², e deixar de focar apenas as agendas nominais que aqueles pretendem defender.

31 Ver, por exemplo, um extenso e minucioso artigo recente de Alexander Cooley e de James Ron (2002), sobre os constrangimentos sistémicos homogeneizantes que têm vindo a actuar sobre e a constringer a actividade das ONGs internacionais humanitárias e de ajuda pública ao desenvolvimento. É neste contexto que me parece mais útil ponderar a leitura de Marina Ottaway (2001, *op. cit.*) sobre o “corporativismo global” emergente na ordem internacional contemporânea. Muitos têm sido os estudos que, nos últimos anos (quantas vezes tão-somente *en passant* e com uma ou outra motivação), se têm debruçado sobre os limites democráticos das ONGs e dos movimentos políticos transnacionais que tanto impacto parecem estar cada vez mais a ter na vida política internacional. Trabalhos destes são fundamentais como correctivo para a inocência política com que muitas vezes encaramos essas entidades “civis” que a doutrina liberal aprioristicamente tanto valoriza.

32 Para reiterar o que antes disse: penso aqui em questões tão óbvias como as relativas ao *deficit* de representatividade democrática desses agrupamentos, à “mercantilização” cada vez mais nítida que lhes é imposta pelo “ecossistema internacional” em que actuam (o chamado “isomorfismo institucional”), seja ao nível do “mercado de ideias” seja ao do mercado *tout court*, e à corporativização crescente em que se embrenham em palcos internacionais cuja juridificação e politização não param de se adensar. Uma vez estabelecidos, estes novos actores, seja qual for a sua natureza e novidade, são instituições como quaisquer outras: como tal adequam-se às regras sistémicas do jogo internacional; e sofrem deste, as mesmas pressões a que todas as suas congéneres estão sujeitas, nesses palcos rarificados.

5.

Talvez seja agora de voltar finalmente à minha questão inicial. Contra o pano de fundo da globalização, no plano da “*war against terrorism*” e, aí, no que diz respeito à dimensão discursiva, como é que então podemos caracterizar a conjuntura em que hoje vivemos? Seremos todos testemunhas de um processo de radicalização tal que possamos nele ler indícios de que se avizinham alterações estruturais profundas na ordenação de uma “coisa pública” mundial de que desde o século XX ninguém tem dúvidas (porventura com alguma precipitação) ter vindo para ficar³³? Por outras palavras, o que sugerem as práticas discursivas correntes quanto ao papel da guerra contra o terrorismo transnacional no que toca às reconfigurações em curso da ordem internacional?

Escusado será dizer que numerosas têm sido as sugestões, quantas vezes radicais e *self-serving*, que aventam respostas rápidas e fáceis para estas indagações. Não quereria aqui perder tempo com elas, já que por norma redundam em pouco mais do que hipóteses mal fundamentadas, ou em expressões puras e simples de agendas político-ideológicas que se aproveita para tentar fazer avançar³⁴. Prefiro começar a circunscrever questões da perspectiva que escolhi neste texto.

Deste ponto de vista, uma das principais conclusões a que chego é de carácter muito genérico e é óbvia: é a de que, longe de estarem progressiva mas rapidamente a esvaír-se numa globalização inexorável que estaria a dar corpo ao ideal liberal de um Mundo “dos indivíduos e dos povos”, sem fronteiras alfandegárias, económico-financeiras, político-religiosas, ou quaisquer outras, os Estados estão afinal de vento em popa. Os Estados têm vindo a receber sucessivos balões de oxigénio, dos quais o último

33 Ainda que, obliquamente, sob nomes como “sociedade internacional”, “sistema-Mundo”, ou “ordem internacional”. Ou, num léxico diplomático ainda mais radical porque vinculado a objectivos pacificadores, “a comunidade internacional”.

34 Não quero com isto significar ser de opinião que nenhuma tem mérito senão a minha. Penso aqui em posições tão diversas como as daqueles que, por legalismo (ou anti-americanismo) e sem olhar às evidentes alterações de circunstâncias supervenientes, exigem um cumprimento estrito das disposições do Direito Internacional, como das dos que persistem em afirmar uma total adequação das organizações internacionais como a ONU ou a NATO, ou ainda das daqueles *hawks* norte-americanos (como Richard Perle, Paul Wolfowitz, Irving Kristol ou Charles Krauthammer) para os quais a conjuntura de crise disponibiliza uma oportunidade de afirmar uma hegemonia dos EUA que passa pela subalternização de instituições e institutos (das organizações internacionais ao Direito Internacional, por exemplo) de que sempre desconfiaram. Tal como ignoro no que se segue posturas de conveniência (que exprimem pouco mais que versões nacionais de unilateralismo mais ou menos richelieuiano) de vários líderes políticos, de Jacques Chirac a Megawati Sukarnoputri, passando por Vladimir Putin.

(e o mais potente, ainda que dos menos óbvios) parece ter sido a eclosão do terrorismo internacional. Encará-lo do ponto de vista de uma restauração da longevidade dos Estados fá-lo sobressair: porque com este novo fenómeno terrorista global, note-se, a ordem internacional não mudou tanto como *regrediu*, no que toca ao grau da sua integração cosmopolita.

É hoje trivial a observação, formulada logo após o 11 de Setembro, de que nesse dia (e desde então), ninguém se virou para a Microsoft a pedir ajuda ou a exigir apoios e reparações, nem para a Texaco, a BP ou a General Motors. Virámo-nos todos para os Estados. Ao reconhecê-los assim, demos-lhes força e alento: demo-los aos Estados Unidos como os demos à França e à Alemanha ou à Rússia. Demo-los aos Estados democráticos e aos não-democráticos. E eles usaram tanto um como a outra.

Nesse sentido o al-Qaeda (e o terrorismo transnacional enquanto projecto político-ideológico de reconfiguração da ordem internacional pela violência) falhou e acertou. Acertou, porque o binómio liberdade-segurança desequilibrou-se (pelo menos fê-lo temporariamente) na direcção da segunda e em detrimento da Democracia. Iremos decerto infelizmente senti-lo com cada vez mais intensidade. Falhou, no sentido em que, enquanto desafio organizado e sustido de uma ONG apostada em mudar o Mundo, fê-lo com ideologias, formas de participação política e um tipo de movimentos que só me ocorre caracterizar como híbridos, simultaneamente “pré-” e “pós-modernos”³⁵: os movimentos civis a que dão corpo parecem-me por isso radicalmente incapazes de sequer tocar, directamente, a ordem internacional instalada, quanto mais de a vir a verdadeira e radicalmente alterar...

Com algum recuo, não é difícil concluir que o falhanço era decerto inevitável: a veleidade dos que imaginavam conseguir vir a derrotar os potentados estatais que elegeram como inimigos principais não pode senão ser encarado, na melhor das hipóteses, como uma presunção megalómana (ou messiânica) de um descabimento ingénuo das ONGs terroristas³⁶. Um movimento entre o *Jihad* e o *McWorld*. A hipótese de que

35 Para uma discussão interessante, ainda que pela rama, ver Lee Harris (2002). Para duas leituras mais favoráveis da “pós-modernidade”, ver B. Said (1997) e Mahmood Mamdani (2002). Os movimentos terroristas transnacionais como o al-Qaeda são com efeito curiosos deste ponto de vista. Para parafrasear o balanço que Sir Winston Churchill fez do Nazismo: trata-se de um movimento que conseguiu juntar “*the latest refinements of science [with] the cruelties of the Stone Age*”. O que os coloca, paradoxalmente, a um passo de uma eventual separação entre fé e razão, o caminho de um movimento como foi o da “Reforma” cristã ou o da “Haskallah” judaica.

36 Neste sentido, o terrorismo transnacional não é mais do que um mero expediente tático, um levantamento de rua que tem tido lugar numa “aldeia global” pouco homogênea e pouco consensual.

estes movimentos pudessem de algum modo vir a abrir um espaço próprio autónomo, uma espécie de pequena ordem internacional paralela só para eles, nem que fosse uma pequena frincha, redundaria na criação de um *apartheid* absurdo, impen-sável num Mundo que, quer se queira quer não, e decerto com inúmeros avanços e recuos, em termos sistémicos é cada vez mais multicultural, menos exclusionário, e que por isso se pretende mais abrangente.

Um meu ponto mais geral resulta de tudo isto e é o seguinte: a crise recente do Iraque, tal como aliás todos os processos de tomada de consciência internacional desencadeados depois do 11 de Setembro, são acontecimentos que nos oferecem a oportunidade vantajosa de pôr a nu as enormes insuficiências estruturais da ordem internacional pós-bipolar. Como todos os conflitos, forcem-nos a pôr os pés no chão. A lucidez lograda impele-nos a aceitar a evidência de que a organização e a regulamentação são de facto realidades ainda exíguas a nível supra-estadual. É com efeito gritantemente pobre a estruturação existente nesses palcos semi-anárquicos, populados (numa co-habitação muitas vezes truculenta) por Estados e organizações inter e transnacionais, por entidades não-estatais que vão de empresas multinacionais a ONGs de todo o tipo (incluindo al-Qaeda) a agrupamentos políticos ou religiosos transversais e aos seus clones.

Nestas condições institucionais específicas, as pressões exercidas nos palcos transnacionais pelo sistema internacional nem sempre são as programadas e muitas vezes são até “disfuncionais”. Nem o Direito Internacional que temos nem as nossas organizações internacionais que vamos criando, sobreviverão sem urgentes reconfigurações de fundo. No último decénio, os estudiosos ocuparam-se e preocuparam-se com o estabelecimento de novos actores pós-Westphalianos e com a sua importância para as dinâmicas políticas globais. Chegou o momento de um corte epistemológico, como Thomas Kuhn lhe chamaria. Há agora que virar a nossa atenção para as pressões sistémicas da “terceira imagem” que reformatam e reconfiguram as suas acções. Só assim podemos esperar saber como melhor agir no esforço ainda tão inacabado de “domesticar” a anarquia hobbesiana em que vivemos.

A solução talvez seja a transformação da ordem em que vivemos para uma nova ordem internacional³⁷ mais assumidamente pluralista. Uma nova ordem em que um Direito

37 Em resposta ao 11 de Setembro, e designadamente à “*coalition against terrorism*” de George W. Bush, Amitai Etzioni (2002, op. cit.: 23 ss) sugeriu várias hipotéticas “linhas de fuga” alternativas (de plausibilidade variável), que poderíamos ver concretizadas num futuro “*measured in generations rather than years*”: (i) o esta-

Internacional mais adaptado aos discursos e às formas de poder do contemporâneo seja um verdadeiro instrumento de comunicação-negociação dos intervenientes num Mundo multicultural³⁸, e em que as organizações internacionais se afirmem enquanto outros tantos *fora* realmente adequados para essa interlocução alargada. Uma ordem que dê corpo a uma sociedade internacional ainda mais orgânica nas suas interdependências, nos seus consensos partilhados, nos seus procedimentos e enquadramentos convencionais que tão lenta, mas tão seguramente, nos têm vindo a fornecer condições instrumentais na ausência, todavia, de quaisquer ideias e valores comuns, e ainda menos de uma hipotética perspetivação moral uniforme.

Um objectivo meritório, é certo, mas hoje mais longínquo do que ontem. Há que ter a coragem de assumir a progressão dessa sociedade como morosa e difícil, sem que isso nos desmobilize a força da convicção que nos norteia ao continuarmos a nos esforçar em construí-la.

Bibliografia

Barber, Benjamin (1996), *Jihad vs. McWorld. How globalism and tribalism are reshaping the world*, Ballantine Books, New York.

Cooley, Alexander e Ron, James (2002), "The NGO Scramble. Organizational insecurity and the political economy of transnational action", *International Security* 27 (1): 5-39.

belecimento de uma nova ordem internacional baseada numa vintena de "regional communities", agrupadas em seis "supraregional ones", "crowned by a global government and civil society"; (ii) a criação, "through a legislative feat" e por intermédio de uma Assembleia Constituinte, de um Estado global; (iii) de acordo com uma estratégia mais gradualista, a formação de um "expanded semi-empire", porventura como uma "outgrowth of the [America-led] anti-terrorist coalition". Especulações como esta, pecam inevitavelmente por alguma arbitrariedade. No entanto importa sublinhar que, tal como foi o caso com a Paz de Westphalia, a Sociedade das Nações ou as Nações Unidas, ou a União Europeia, a criação de entidades supranacionais ou intergovernamentais envolve sempre um acto de deliberação e vontade política.

- 38 Uma leitura que não é nova, não muito distante, aliás, da perspectiva da escola britânica (a dos discípulos de Hedley Bull) de Relações Internacionais sobre os traços característicos do Direito Internacional e das organizações internacionais. Curiosa, mas não inesperadamente, uma posição "racionalista" (ou grociana) hoje em dia apoiada por muitos construtivistas. Como por exemplo escreveu Thomas Risse (2000: 15), "some issue areas in world politics, such as trade, human rights, or the environment, are heavily regulated by international regimes and organizations. A high degree of international institutionalization might then provide a common lifeworld. International institutions create a normative framework structuring interaction in a given issue-area. They often serve as arenas in which international policy deliberation can take place".

Cronin, Audrey K. (2003), "Behind the curve. Globalization and international terrorism", *International Security* 27 (3): 30-58.

Cutileiro, José (2003), "O fosso", *O Expresso*, 8 de Março, caderno 2: 24, Lisboa.

Etzioni, Amitai (2002), "Implications of the American anti-terror coalition for global architectures", *European Journal of Political Theory* 1 (1): 9-30.

Halliday, Fred (2001), "Aftershocks that will eventually shake us all", *The Observer*, November 25, 2001.

Harris, Lee (2002), "Al-Qaeda's fantasy ideology", *Policy Review* 114: 1-13, The Hoover Institution.

Huntington, Samuel (1993), "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs* 72(3): 1-25, New York.

_____(1996), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon and Schuster, New York.

Kurtz, Stanley (2002), "The future of 'History'", *Policy Review* 114, the Hoover Institution.

Leach, Edmund (1977), *Custom, Law and Terrorist Violence*, Edinburgh University Press.

Lewis, Bernard (1993), *Islam and the West*, Oxford University Press.

_____(2001), *What went wrong? Western impact and Middle Eastern response*, Oxford University Press.

Mamdani, Mahmood (2002), "A political perspective on contemporary terrorism", *Ethnicities* 2 (2): 146-149.

Marques Guedes, Armando (1999), "As religiões e o choque civilizacional", em *Religiões, Segurança e Defesa*: 151-179, Instituto de Altos Estudos Militares, Atena, Lisboa.

_____(2000), "As guerras culturais, a soberania e a globalização", *Boletim do Instituto de Altos Estudos Militares*, 51: 165-162, Lisboa.

Nye, Joseph S. (1992, original 1990), "O Mundo pós-Guerra Fria: uma nova ordem no Mundo?", *Política Internacional* 5(1): 79-97, Lisboa.

Ottaway, Marina (2001), "Corporatism goes global: international organizations, nongovernmental organization networks, and transnational business", *Global Governance* 7 (3): 265-293.

Paul, T. V. (1999), "Great equalizers or agents of chaos? Weapons of mass destruction and the emerging international order", em (eds.) T. V. Paul e J. Hall, *International Order and the Future of World Politics*: 373-393, Cambridge University Press.

Rasmussen, Mikkel Vedby (2002), "'A parallel globalization of terror': 9-11, security and globalization", *Cooperation and Conflict. Journal of the Nordic International Studies Association* 37 (3): 323-349.

Risse, Thomas (2000), "'Let's argue!': communicative action in world politics", *International Organization* 54 (1): 1-39.

Subirats, Joan (2003), "Iraq and the global space", *El Pais*, 11 de Março.

Vinocur, John (2001), "Taboos are put to test in West's view of Islam", *Herald Tribune*, 1 e 9.

Zakaria, Fareed (2003), "The arrogant empire", *Newsweek*, 24 de Março, 2003.

Terrorism as a Global Threat: Models and Defence Strategies*

José Eduardo Garcia Leandro

Tenente-General. Professor Universitário

Resumo

Este texto corresponde à comunicação de abertura da Conferência “Terrorism as a Global Threat” em que se procura fazer um enquadramento geral sobre as várias vertentes do terrorismo internacional e o desenvolvimento da Conferência que teve lugar no IDN.

É de particular importância toda a evolução ocorrida depois de 11 de Setembro, mas também os antecedentes da Al Qaeda criada em Março de 88 e o resumo de acções de sucesso das medidas contra-terroristas que de um modo quase sempre discreto conseguiram diminuir a capacidade operacional daquela organização.

Por outro lado, os objectivos do terrorismo transnacional encontram-se em todo o mundo com consequências muito gravosas na economia e no turismo.

Abstract

This text corresponds to the welcome speech of the Conference “Terrorism as a Global Threat”, which gave a general framework about the different angles of the transnational terrorism as well as a prospective about the incoming Conference which took place at the IDN.

It deserves to be underlined all the evolution after the 9/11, as well as the history and background of Al Qaeda which was created in March 88, and also the sum-up of several successful measures of counter-terrorism, which usually, in a very discrete way, have decreased the operational capacity of that organization.

It is also important to say that the targets of transnational terrorism are spread all over the world and its consequences are very heavy in the economy and tourism.

* Palavras de abertura do então Director do Instituto da Defesa Nacional à Conferência Internacional com o mesmo título, promovida no IDN em 1 e 2 de Julho de 2004.

It is my privilege as Director of the National Defence Institute and host of this Conference on "Terrorism as a Global Threat: Models and Defence Strategies" to welcome all of you. Terrorism is a subject of major concern posing multiple challenges to political leaders and governments. Therefore all opportunities to study this threat to our societies and values, and discover ways to fight and defeat it, should not be overlooked.

I extend my congratulations to the Research Center of Financial Economics - Centro de Investigação de Economia Financeira (CIEF), to the Army Command and Staff College - Instituto de Altos Estudos Militares and to the Military Academy- Academia Militar for their joint initiative, appealing to the national and international scientific community to get their help in finding answers and strategies of how to deal with terrorism, the scourge of our days.

This Conference has some tradition as it takes place every two years and our tribute must be given to the Military Academy and to the Research Centre of Financial Economics since they have been and they are the core of this organisation, its structure, subjects and lecturers. We, at the National Defence Institute are only the shelter, the place and the support for this purpose.

I will now address our speakers. Be welcome and thank you for your participation. In particular I wish all foreign guests a pleasant stay in Portugal. I wish that your work and participation in this Conference will be fruitful for everybody, and I also hope that you will have a chance to enjoy our good weather and sunshine.

As I said modern terrorism, which we consider as having started on September 11 2001, had indeed started years before - remember the WTC attack of 1993 and many other actions - puts a number of questions and challenges. On September 11 2001 the targets were well defined: the World Trade Centre as a symbol of globalisation and the Pentagon in Washington, as the symbol of American power. On 12 September 2001 the Security Council of the United Nations passed Resolution 1368 labelling the attacks as "*a threat to international peace and security*" and recognising the inherent right of individual or collective self defence. As you will remember this was understood as an authorisation for the use of military force against the Taliban regime in Afghanistan, which was sheltering Ossama Bin Laden and his followers. On 28 September 2002 Resolution 1373 declared that "*...acts, methods and practices of terrorism are contrary to the purposes and principles of the United Nations...*" and established very specific measures to combat terrorism, forcing states to deny forms of financial support to terrorist groups; to suppress the provision of safe havens, to share relevant information with other governments, to co-operate with them in the investigation, detection, arrest and prosecution of alleged terrorists; to criminalize

active and passive assistance to terrorists in national laws and to become party to the relevant international conventions. This resolution also established the Counter Terrorism Committee (CTC) made up of all 15 members of the Security Council, which has since become the UN's leading body to promote collective action against international terrorism. Its mandate is to bring member states to an acceptable level of compliance with Resolution 1373 and the related conventions and protocols.

In 2001 the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice elaborated a Plan of Action against Terrorism as part of the Vienna Declaration of 2000 in which Member States expressed their commitment *"to do their utmost to foster universal adherence to the international instruments concerned with the fight against terrorism"*. A Global Programme against Terrorism was launched in October 2002 designed to deliver assistance to Member States through the revision of domestic legislation and advice on drafting enabling laws; to facilitate and provide training and in-depth assistance on the implementation of the new legislation against terrorism to national administrations. Koffi Annan declared then *"Terrorism is a global threat with global effects; ... its consequences affect every aspect of the United Nations agenda - ...By its very nature, terrorism is an assault on the fundamental principles of law, order, human rights and the peaceful treatment of disputes upon which the United Nations is established..."*

The September 11 attacks also led the European Union to react, not only politically, but also in the fields of money laundering and in the third pillar of Justice and Home Affairs. Many files which had been pending for a long time were closed and important decisions were taken on a wide range of issues. In so doing it became evident that the fight against terrorism extends well beyond the military action and involves economical, financial, social, diplomatic and other measures. The European Council adopted a Common Position on the application of specific measures to combat terrorism on December 27, 2001, later changed into a framework decision on April 18, 2002 following a proposal by the European Commission and advice of the European Parliament.

In the text *"terrorist act"* is defined as one of a number of intentional acts, which, given its nature or its context, may seriously damage a country or an international organization, and committed with the aim of (i) seriously intimidating a population; (ii) unduly compelling a Government or an international organization to perform or to abstain from performing any act or (iii) seriously destabilizing or destroying the fundamental political, constitutional, economic or social structures of a country or an international organisation. This definition is followed by a detailed description of these acts, such as personal attacks which may cause death or affect the physical integrity of a person, kidnapping or hostage

taking; seizure of aircraft, ships or other means of public or goods transport; manufacture, possession, acquisition, transport, supply or use of weapons, explosives or of nuclear, biological or chemical weapons, as well as research into and development of such weapons; interfering with or disrupting the supply of water, power or any other fundamental natural resource; damage to transport systems, information systems, infrastructure, etc.

Analysing this extensive and diversified list of actions it is possible to infer that internal and external security are more and more intertwined. Therefore although Armed Forces have a role in the fight against terrorism, in what concerns non-state actors they have to work closely with security forces and the intelligence communities among others. On the other hand terrorism should not be seen isolated from organized crime, failed states and weapons of mass destruction (WMD).

One flaw of the counter terrorism approach, of which Europe is often accused, deals with the tendency to target operational cells and overlook support cells that disseminate propaganda, recruit members, forge false identities, facilitate travel, or obtain supplies. It is well known that financial support and recruitment of members in Europe, or in the United States or Canada, have as final destination terrorist groups active in Algeria, Morocco, Chechnya, Afghanistan, Iraq or the Philippines. Taking advantage of traditional liberal and freedom attitudes in the West, terrorist groups like Al-Qaeda and affiliated groups have slowly but steadily built a strong network of members, sympathizers and collaborators in the West.

This constitutes a major danger and requires the development of a new legislative frame that would enable detention on the base of intelligence reports. This legal support is still far from being achieved in most of western countries.

But let us watch now how terrorist groups like Al-Qaeda have developed over the years and how such a group has changed its organizational structure, its geographical scope and, finally, its operational methods.

Al-Qaeda was created in March 1988. For ten years it grew in size and strength. Its headquarters were initially located in Pakistan, then in Afghanistan, moving to Sudan in 1991 and back to Afghanistan in 1996. After the U.S. military action of October 2001 in Afghanistan, Al-Qaeda started a very fast process of decentralization. The main core suffered heavily both from the military action in Afghanistan and from counter terrorist actions all over the world. More than 3000 members were arrested in more than 100 countries in the two years after 11-5. It is estimated that after the September attacks Al-Qaeda strength shrank from a few thousand members to a few hundred. But the strongest

component which can be considered as its centre of gravity are now the associated groups from the Middle East, Asia, Africa and Europe that Al-Qaeda trained during the 90's. That clearly indicates that Al-Qaeda changed shape from a single terrorist group into a worldwide movement organized as a complex, diversified and loose network of affiliations.

After a relatively long period of calm, the Bali attacks of October 2002, where more than 200 Indonesians and foreigners (mostly Australians) died, were the starting point of a wave of strikes. These attacks were imputed to the Jemaah-Islamiya a group active in South East Asia. Shortly after, in May 2003 through its affiliated group al-Sirat al-Mustaqeem Al-Qaeda struck in Casablanca. The Istanbul attacks of November 2003 came next and not long ago Saudi Arabia became a new target. The nature of these attacks not only followed a new pattern of strikes coordinated in time and space, but indicated that Al-Qaeda had not lost its capability of controlling and activating its associated groups. Many of these actions were suicide bombings, a form of operations probably learned from Hezbollah, which was internationally recognized as the strongest terrorist group before the emergence of Al-Qaeda.

Many were led to think that Europe would not be a target. But the Madrid attacks of 11th March 2004 have clearly shown how wrong they were, and how vulnerable Europe remains to terrorism. Although the ability of terrorist actions against hard targets or well defended facilities has apparently declined, the terrorist threat has instead shifted to soft targets such as population centres and infra-structure, causing mass fatalities and making inevitable the death of innocent people. Such targets are too numerous to protect, and unfortunately everything shows that the West will not be able to change the present trend of events and intentions of the terrorists, despite the fact that according to intelligence reports in the last two years more than one hundred attacks were disrupted or deterred in planning or preparation phases.

The risks are even greater when one considers the possibility of the use of weapons of mass destruction by terrorist groups. Bruce Hoffman a notorious terrorist expert in *"New Forms of Terrorism and the threat of Terrorist use of Chemical, Biological, Nuclear and Radiological Weapons"* states that:

"...even a limited terrorist attack involving a chemical, biological, or radiological weapon on a deliberately small scale could have disproportionately enormous consequences, generating unprecedented fear and alarm and thus serve the terrorists' purpose just as well as a larger weapon or more ambitious attack with massive casualties could."

I have described the nature of the threat the world faces in our days. It is mainly a general feeling of insecurity posed by acts of terrorism that the terrorists exploit: fear of the

unknown, uncertainty of when and where the next strike will occur. Not only people but also Governments have become very sensitive to the political implications of terrorist attacks as the electoral results in Spain after the 11-M attacks clearly demonstrated.

On the other hand there are economical implications that can in no way be ignored. When terrorism persists for long periods of time or take place in or near countries or regions that depend heavily on tourism, these regions may suffer heavy economic losses. Our distinguished keynote speaker, Professor. Todd Sandler, has studied the economic effects of terrorism in Spain and Greece and concluded that terrorism also reduces inflows of foreign direct investment. A parallel study regarding Israel reached similar conclusions. Terrorism can therefore lead to a general slowdown of economic activity of a region or country.

The recent wave of terrorist actions against oil and petrochemical infrastructures in Saudi Arabia and in Iraq itself are intended to affect the price of oil worldwide and consequently the stability of the global economy.

Ladies and Gentlemen

There are many ways of fighting terrorism. I have already mentioned the intelligence community, the security forces, the armed forces, but many other organizations and agencies could have been mentioned. The key word to an effective fight against terror is cooperation. A statement by NATO of March 12, 2001 following on the same line of those already mentioned from UN and EU pledged the commitment of the organisation “ ...to undertake all efforts to combat the scourge of terrorism... We stand united in our ideas that the ideals of partnership and cooperation will prevail”.

However if international cooperation is indispensable, national cooperation is also of paramount importance. National security is a very sensitive national issue – it is one of the pillars of national sovereignty. Citizens require their governments to provide them a safe and secure environment to their daily activities. Therefore it is the duty of every government to make all necessary efforts to ensure an effective cooperation among all subordinated agencies responsible for the various aspects of counter terrorism within states.

But the fight against terrorism cannot be limited to governmental agencies. It is also the duty of every single citizen and of the various communities of civil society. Consequently there is a role for the academic and scientific communities in trying to understand the phenomenon of terrorism, to get new insights and devise defence strategies.

I understand this as being the purpose of the Conference. Today and tomorrow we have a number of presentations by national and foreign distinguished scientists that are supposed to give answers to our concerns and offer solutions to the many problems posed by terrorism.

I wish again much success in your work.

Thank you very much for your kind attention.

Base Política e Jurídica da “Operação Liberdade Iraquiana” e a necessidade de auto-preservação do Estado Liberal

José Manuel Pina Delgado*

Mestre em Direito e Relações Internacionais. Assessor Jurídico da Ministra da Justiça/República de Cabo Verde. Professor de Ética no Departamento de História e Filosofia do Instituto Superior de Educação.

Resumo

Este artigo visa analisar a recente intervenção anglo-americana no Iraque a partir da sua conexão com o Direito Internacional e com a política internacional. Defenderei que do ponto de vista jurídico, a ‘operação liberdade iraquiana’ assenta em bases muito frágeis. A razão disso é que nem o amparo dos Estados Unidos na legítima defesa preventiva, nem o britânico na ideia de autorização implícita do Conselho de Segurança têm respaldo nas normas que regulamentam o uso da força nas relações internacionais. A melhor justificação jurídica, no entanto, o direito à intervenção humanitária unilateral, que, sem dúvida se adequaria à situação reinante no Iraque, somente foi utilizada secundariamente, ainda que tenha servido para aplacar as condenações internacionais. De qualquer modo, submeto a tese de que, mesmo a subsistirem dúvidas, quanto à legalidade da intervenção, ela justifica-se do ponto de vista da necessidade política, já que Estados liberais não devem esperar serem atingidos para tomar medidas contra agressores contumazes e tão pouco tolerar regimes tirânicos que oprimem o seu próprio povo.

Abstract

The objective of this article is analysing the recent Anglo-American intervention in Iraq, connecting it with International Law and International Politics. I will defend that from a legal point of view, Operation Iraqi Freedom, has very fragile foundations. The reason is that neither United States’ allegations of preventive self-defence, nor the British allegation of Security Council implicit authorisation are permissible under the norms that regulate use of force in international relations. The best legal justification, however, the right to unilateral humanitarian intervention, that, beyond any doubts, could adequate to the situation in Iraq, was only used as a secondary justification, though it served to diminish international condemnation. I submit the thesis that, even though doubts remain about the intervention’s legality, it was justified from the political necessity point of view, because Liberal States should not wait being struck by an attack before taking measures against persistent aggressors and should not tolerate tyrannical regimes that oppress their own people.

* Este artigo não representa o posicionamento do Ministério da Justiça ou do Governo da República de Cabo Verde sobre o tema, tendo sido escrito a título meramente pessoal.

Este artigo foi concluído em Junho de 2003 e enviado para publicação no mesmo mês, portanto, num momento no qual a situação era muito diferente da vivida actualmente no Iraque. Com todos os acontecimentos que se produziram desde então, fiquei tentado a actualizar o texto e, quiçá, tal como fizeram alguns analistas, a rever as minhas teses sobre a intervenção. Não o farei. Primeiro, porque estaria a esconder a minha posição original sobre a operação militar. Segundo, porque substantivamente não teria alterações de vulto a fazer às teses que sustentaram as posições adoptadas naquela altura, quando um número considerável de acontecimentos não foram levados em conta. Assim, a versão apresentada é a que constava do artigo no momento da sua finalização em Junho de 2003. Não obstante, analisarei rapidamente quatro factos que podem ter implicações directas sobre os argumentos aqui utilizados: primeiro, sobre as armas de destruição em massa que não foram encontradas, ressaltaria que, do ponto de vista da legalidade, a questão é irrelevante; mesmo que elas o fossem, não existe no Direito Internacional Contemporâneo qualquer norma que permita atacar preventivamente um Estado sem autorização do Conselho de Segurança pelo facto dele possuir armas de destruição maciça. De qualquer modo, diga-se, o facto delas não terem sido encontradas em nada contribuiu para uma eventual legitimação *ex post factum* da acção liderada pelos Estados Unidos. Do ponto de vista político, diga-se, mesmo que, realisticamente falando, não exista qualquer restrição que se possa fazer a um Estado na sua actuação internacional, também não se olvide que é do seu interesse ter o apoio da maioria dos seus pares. Ao não encontrar as armas, os Estados Unidos e os seus aliados, perderam a oportunidade de arregimentar suporte político considerável entre os demais membros da comunidade internacional; segundo, a resistência da população iraquiana à ocupação do seu território foi, indubitavelmente, um duro revés à legitimidade da intervenção. Com efeito, é, pelo menos no caso da justificativa da intervenção humanitária, um requisito essencial que os ‘libertadores’ sejam bem recebidos pelos ‘oprimidos’. Assim sendo, *prima facie*, a oposição manifestada *ab initio* pelos sunitas e, num momento posterior, pelos próprios xiitas, indicaria claramente que a operação liberdade iraquiana foi mal recebida pela própria população. A bem da verdade, tais argumentos devem ser qualificados. Antes de tudo, a resistência da população sunita já seria de se esperar. Afinal, em qualquer regime, por mais odioso que seja, existem sempre sectores ou determinados grupos raciais, étnicos ou religiosos que dele beneficiam. Ademais, deve-se salientar que a oposição da população xiita, penso, não se dirige directamente à intervenção em si, mas à ocupação posterior do seu território por forças estrangeiras. Finalmente, a situação de instabilidade que se vive no Iraque é parcialmente gerada por membros da ‘internacional

islâmica do terror', constituída maioritariamente por estrangeiros; terceiro, em relação às violações reiteradas ao direito internacional humanitário e às restrições de ordem moral que devem acontecer durante e depois da guerra, simbolizadas pelas sevícias e humilhações perpetradas por carcereiros norte-americanos em Abu Ghraib, deve-se dizer que, apesar do direito internacional contemporâneo, manter, grosso modo, a distinção entre *jus ad bellum* e *jus in bello*, significando, portanto, que violações ao direito de guerra (incluindo o direito que rege a *occupatio belli*) não poderiam atingir a legalidade da guerra em si, o facto é que, conforme havíamos reconhecido numa monografia a respeito, intervenções humanitárias unilaterais são particularmente atingidas na sua legalidade por violações ao direito internacional humanitário; a percepção de Estados terceiros, que não participaram, activa ou passivamente, na intervenção é que uma intervenção que encontra a sua justificação em pressupostos humanitários não pode ela própria violar os direitos humanos daqueles que, alegadamente, visa proteger. Destarte, os tristes acontecimentos que recentemente ocorreram no Iraque podem minar, inclusive, a única centelha de base legal com a qual os Estados Unidos e os seus aliados poderiam contar para justificar juridicamente a operação militar e adensar minimamente o apoio político e moral a ela concedida, se não forem duramente reprimidos penalmente pelas autoridades. De uma forma ou de outra, a excepção política aqui invocada não pode autorizar o Estado liberal a violar os direitos humanos fundamentais de indivíduos, ainda que adversários, sob sua guarda em períodos de ocupação ou de guerra; quarto, a quase certa concretização da transferência de soberania para autoridades iraquianas, com o aval de uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, indica claramente que a intervenção não tinha motivações expansionistas, algo que, do ponto de vista da interpretação da Carta, é extremamente importante, além de servir para, de certa forma, atenuar as críticas feitas à Operação Liberdade Iraquiana pelos países que com ela não concordaram.

Introdução

A recente intervenção liderada pelos Estados Unidos e Grã-Bretanha, com o apoio de países como Espanha, Itália, Portugal e Austrália e vários do leste europeu, levantou um grande número de questões. Diversos motivos foram elencados pelas autoridades tanto dos países interventores quanto dos que apoiaram a invasão. A dimensão justificativa atingiu proporções inéditas neste caso, uma vez que a maioria dos governos,

com a exceção dos Estados Unidos, tinha que justificar à sua descontente população porque estariam a apoiar o uso da força num país distante que aparentemente não causava qualquer perigo à sua existência. A estas demandas por razões, os responsáveis governamentais, responderam providenciando justificativas que circulam entre o plano político e jurídico. Como estes dois planos dificilmente se isolam por completo, ainda que não se confundam, os objectivos deste escrito são os de analisar as duas dimensões de justificação das forças aliadas antes, durante e depois da invasão do Iraque. Em primeiro lugar, analisarei se as justificações jurídicas avançadas para amparar a legalidade da operação têm consistência de acordo com o direito internacional contemporâneo. Segundo, verificarei se, do ponto de vista político, a intervenção no Iraque foi justificada e confrontarei as dimensões política e jurídica deste problema, tentando verificar essencialmente se, porventura, a falta de amparo jurídico poderia neste caso específico ser compensada por uma intensa legitimidade política das forças aliadas que justificasse a violação do Direito Internacional. Antes de iniciar o estudo das questões centrais do texto, convém recapitular brevemente os acontecimentos que levaram à mais recente intervenção aliada no Iraque de Saddam Hussein.

1. Questões Fáticas

Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha já tinham um histórico bastante intenso de conflitos com o Iraque quando a 20 de Março de 2003 deram início à *Operação Liberdade Iraquiana*. Concretamente haviam sido os principais membros da força aliada que expulsou o Iraque do Kuwait em 1991 e os grandes defensores das medidas duras que foram sendo implementadas contra Bagdade em toda a década de noventa, entre as quais as mais importante foram as sanções económicas e o programa de inspecções de armamento proibido¹. Mais do que isso, os aliados anglo-saxões usaram a força por diversas vezes contra o regime iraquiano durante todo esse tempo e pelos mais diversos motivos, entre os quais a protecção das minorias curda e xiita, para além de represálias pela tentativa de assassinato do Presidente Bush e a utilização da força em legítima defesa contra caças e baterias antiaéreas iraquianos². Dentro deste jogo de enfrentamento,

1 CS/R/687 (Iraque), 03/04/1991.

2 Em geral, vide: GRAY, Christine, “From Unity to Polarisation: International Law and the Use of Force against Iraq”, *European Journal of International Law*, v. 2, n. 2, 2002, pp. 1-19.

a mais importante das operações militares contra o regime de Saddam Hussein depois de 1991, foi a chamada *Raposa do Deserto*, empreendida em 1998³, a fim de pressionar Bagdade a cooperar com o regime de inspeções que naquele momento chegava ao seu nível mais baixo, pois, além do Iraque não cooperar com a equipe da UNSCOM, obstruía explicitamente o seu trabalho⁴.

Apesar disso, a resposta da Administração Clinton era ambígua, ou seja, ao mesmo tempo que ameaçava o Iraque, não ia até às últimas consequências no que toca ao uso efectivo da força⁵. Contrariamente, a Administração Bush desde sempre demonstrou uma grande vontade de enfrentar o regime de Saddam Hussein e os atentados do 11 de Setembro serviram como elemento propulsor dessa vontade, já que os Estados Unidos se convenceram de que seria necessário uma nova postura contra países e grupos não-estatais potencialmente perigosos⁶. Neste sentido, começaram em meados de 2002, uma intensiva campanha diplomática para convencer aliados tradicionais e a comunidade internacional em geral da necessidade de se resolver o ‘problema iraquiano.’ Dos países considerados influentes, somente conseguiu convencer a Grã-Bretanha. A China, a Rússia, a Alemanha e, sobretudo, a França mostraram-se radicalmente contrários à ideia⁷. O único resultado que a campanha norte-americana conseguiu foi aprovar a Resolução n.º 1441, que dava ao Iraque a última chance de cumprir as determinações do Conselho de Segurança, ainda que não tenha explicitamente aprovado o uso da força⁸. Além disso, o regime de Saddam Hussein aceitou receber os inspectores das Nações Unidas, os quais, até ao final do seu trabalho, ainda não tinham encontrado nada de substancial. Por outro lado, a tentativa da coligação de assegurar uma segunda resolução fracassou⁹.

Assim sendo, no momento em que a intervenção foi realizada, não havia nenhuma resolução que a respaldasse. Além disso, a maioria da comunidade internacional mos-

3 Vide: WEDGWOOD, Ruth, “The Enforcement of Security Council Resolution 687: The Threat of Force Against Iraq’s Weapons of Mass Destruction”, *American Journal of International Law*, v. 92, n. 2, 1998, pp. 724-728; LOBEL, Jules & RATNER, Michael “Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorisations to Use Force, Cease-fires and the Iraqi Inspections Regime”, *American Journal of International Law*, v. 93, n. 1, 1999, pp. 124-154.

4 A respeito, consultar: BUTLER, Richard, *The Greatest Threat: Iraq, Weapons of Mass Destruction and the Crisis of Global Security*, New York, Public Affairs, 2000, pp. 1 e ss.

5 ZOELLICK, Robert, “Uma política externa republicana”, *Política Externa*, v. 10, n. 1, 2001, p. 71.

6 UNITED STATES GOVERNMENT. *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, The White House, 2002, pp. 1 e ss.

7 *The Guardian*, 08/2002-11/2002.

8 CS/R/1441 (Iraque), 08/11/2002.

9 Vide: *The Guardian*, 11/2002-03/2003.

trava-se contrária a ela. Não obstante, a operação militar foi levada a cabo e com notável sucesso. Em pouco tempo, o território iraquiano estava sob controlo e Bagdade capturada. Simbolicamente, a estátua de Saddam é derrubada¹⁰. A população local recebe com razoável entusiasmo os soldados norte-americanos. A impressão que fica é que estariam a ser libertados de terrível opressão. Aliás, algo confirmado depois da guerra com a descoberta de valas comuns com os corpos de milhares de opositores ao regime¹¹. Depois de controlado o território iraquiano, os Estados Unidos montam um governo de ocupação.

A reacção dos Estados vai mudando ao longo do conflito. Inicialmente, a maioria da comunidade internacional mostrou-se contrária à intervenção, tanto que no dia seguinte ao seu início protestos eram o que mais se ouvia; e vinham dos mais diversos quadrantes: Rússia, China, Alemanha, Irão, Cuba, Indonésia, Brasil, México, etc. Alguns deles, referiam-se explicitamente à ausência de base legal para a guerra¹². Por outro lado, Espanha, Portugal, Japão, Polónia, Austrália, Coreia do Sul, Dinamarca etc., apoiam a intervenção¹³. Além disso, o que se convencionou denominar de sociedade civil internacional reagiu mal à guerra, promovendo protestos um pouco por todo o mundo¹⁴. Durante o conflito, porém, os ânimos foram serenando, principalmente à medida em que se tomava conhecimento da dimensão dos massacres promovidos por Saddam Hussein contra o seu povo. Tanto foi assim que, pelo menos até ao momento, os interventores em nenhuma altura foram condenados por organizações internacionais. Mais do que isso, a Resolução n.º 1483, adoptada a 22 de Maio de 2003, em certa medida terá servido para atenuar a ilegalidade aparente da intervenção, além de ter sugerido o carácter criminoso do regime de Saddam Hussein¹⁵.

2. Questões Jurídicas

Como é sabido, a Organização das Nações Unidas foi criada em 1945 para evitar, segundo a sua carta constitutiva, o “flagelo da guerra”¹⁶. Neste sentido, a comunidade internacional concedeu alguns poderes à Organização para regulamentar o uso da força

10 US Forces Take Control of Baghdad, New York Times, 11/04/2003.

11 The Guardian, 14/05/2003.

12 Ibid., 21/03/2003.

13 Ibid.

14 Ibid.

15 CS/R/1483 (Situação Relativa ao Iraque e Kuwait), 22/05/2003, para. 3.

16 Carta das Nações Unidas, Preâmbulo.

nas relações internacionais. Essa normatização foi inserida na Carta das Nações Unidas e assentou em alguns artigos. Por um lado, proibiu o uso e a ameaça do uso da força, conforme dispõe o artigo 2.º (4), segundo o qual “todos os membros deverão evitar nas suas relações internacionais o uso ou a ameaça do uso da força contra a integridade territorial e a independência política de qualquer Estado ou de qualquer outra forma incompatível com os propósitos das Nações Unidas”¹⁷. Por outro lado, a Carta previu a acção coordenada de todos os membros na manutenção da paz e segurança internacionais. Assim, de acordo com o artigo 39.º, “o Conselho de Segurança deverá determinar a existência de qualquer ameaça à paz, quebra da paz ou acto de agressão e fazer recomendações ou decidir que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restaurar a paz e segurança internacionais”¹⁸. Recorde-se que o artigo 41 prevê o uso de medidas não-coercivas enquanto que o artigo 42 permite usar a força¹⁹.

A proibição do uso unilateral da força conheceu apenas uma excepção explícita, que é “o direito inerente a legítima defesa individual ou colectiva em caso de ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tome as medidas necessárias para a manutenção da paz e segurança internacionais”²⁰. Além disso, o sistema agasalhou a possibilidade de uso da força por organizações regionais desde que, de acordo com o artigo 53.º(1), tivessem “autorização do Conselho de Segurança”²¹.

Problemas de interpretação, de aplicação e de eficácia, surgiram em relação a todos esses dispositivos. Em relação ao artigo 2.º(4), a questão problemática que tradicionalmente afastou Estados e internacionalistas era a de saber se a expressão “contra a integridade territorial e independência política dos Estados ou de qualquer outra forma incompatível com os propósitos das Nações Unidas” deveria ser interpretada no sentido de autorizar o uso da força que não se dirigisse contra a integridade territorial e independência política dos Estados e que ao mesmo tempo não fosse contrária aos propósitos das Nações Unidas. Nesta rubrica cairiam por exemplo o uso da força para auxílio a movimentos de libertação nacional, as intervenções humanitárias e as intervenções pró-democráticas²². Apesar de, por um lado, vários eminentes internacionalistas defenderem uma interpreta-

17 Ibid., art. 2.º (4).

18 Ibid., art. 39.º.

19 Ibid., art. 41.º-42.º.

20 Ibid., art. 51.º.

21 Ibid., art. 53.º (1).

22 Vide: REISMAN, W. Michael, “Coercion and Self-determination: Construing Charter Article 2 (4), *American Journal of International Law*, v. 78, n. 3, 1984, pp. 642-5.

ção restritiva do artigo 2.º(4)²³, por outro, não parece que ele inequivocamente afaste uma interpretação mais liberal e abrangente, que autorizasse o uso da força nas circunstâncias acima citadas.

De outra parte, o sistema de segurança colectivo alicerçado no Capítulo VII, especialmente nos artigos 39º, 41º e 42º, também se mostrou problemático por vários motivos, principalmente operacionais. Primeiro, as Nações Unidas nunca puderam contar com uma força militar própria, o que fez com que mesmo nos momentos de maior actividade, depois da Guerra Fria, tivesse que meramente autorizar o uso da força a Estados individuais que assumiam a sua função²⁴. Segundo, manietada pelo veto dos membros permanentes, o Conselho ficou à mercê do consenso que, recorde-se, somente passou a funcionar depois do fim da Guerra Fria e que actualmente voltou a sofrer retrocessos²⁵. O resultado disso é que os Estados perderam a confiança no sistema e passaram a fazer cada vez mais demandas sobre prováveis excepções à proibição do uso ou da ameaça do uso da força que, virtualmente, fizeram o sistema de regulamentação do uso da força depender da prática estatal²⁶.

Neste sentido, o direito à legítima defesa passou a ter uma interpretação extensiva, pois os Estados passaram a fazer cada vez mais demandas para o acolhimento de possibilidades não previstas explicitamente como a intervenção para protecção de nacionais no estrangeiro, a legítima defesa antecipada, o uso da força contra grupos não-estatais e, mais recentemente, a legítima defesa preventiva. Ademais, as organizações regionais passaram a usar a força sem autorização prévia do Conselho de Segurança, argumentando que o artigo 53.º (1) não deixava claro se ela teria de ser concedida anteriormente ao acto ou se poderia ser buscada *ex-post factum*²⁷. Como determinadas operações devem ser

23 As seguintes palavras de Oscar Schachter exemplificam de forma fidedigna este posicionamento. Segundo o conhecido internacionalista, “a ideia de que guerras empreendidas por uma boa causa como a democracia ou os direitos humanos não envolvem a violação à integridade territorial e independência política exige uma construção orwelliana daqueles termos.” Cf: SCHACHTER, Oscar, “The Legality of Pro-democratic Invasion”, *American Journal of International Law*, v. 78, n. 3, 1984, p. 649.

24 SAROOSHI, Danesh, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 1 e ss.

25 Por exemplo: HIGGINS, Rosalyn, “Peace and Security. Achievements and Failures”, *European Journal of International Law*, v. 6, n. 3, 1995, pp. 445-460; KIRGIS JR, Frederick, “The Security Council First Fifty Years”, *American Journal of International Law*, v. 89, n. 3, 1995, pp. 505-539.

26 Cf: WEISBURD, A. Mark, *Use of Force. The Practice of States Since World War II*, University Park, Penn, The Pennsylvania State University Press, 1997, pp. 1-27.

27 Em geral, vide: DE WET, Erika, “The Relationship between the Security Council and Regional Organisation during Enforcement Action under Chapter VII of the United Nations Charter”, *Nordic Journal of International Law*, v. 71, n. 1, 2002, pp. 1-37.

empreendidas o mais rápido possível, então, argumentam que seria mais lógico a legitimação posterior ao acto.

De qualquer forma, o direito internacional costumeiro, também em virtude do relativo fracasso do mecanismo de segurança colectivo das Nações Unidas, tornou-se numa dimensão da regulamentação do uso da força nas relações internacionais, no mínimo, tão importante quanto a própria Carta das Nações Unidas. Destarte, para se aquilatar da legalidade ou não de uma operação militar devem ser analisadas ambas as dimensões de regulamentação. A primeira já se pode observar como funciona. Por sua vez, a norma de direito internacional costumeiro, é criada a partir da prática dos Estados. Devem ser marcadas as diferenças entre duas situações. Uma, em que o Estado está plenamente convicto de que a sua acção está em conformidade com o Direito Internacional vigente, isto é, ele manifesta uma *opinio juris* e outra na qual o Estado tem consciência da incompatibilidade do seu acto com o Direito vigente, mas deseja colocar à prova esse Direito a fim de o alterar²⁸. Nestes últimos casos, se a resposta internacional for positiva poder-se-á ter o início de uma mudança nas normas que regulamentam determinadas condutas. O mesmo procedimento pode ser observado quando Estados interpretam tratados existentes de forma não literal e submetem essa possibilidade à comunidade internacional através dos seus actos concretos. Caso os outros Estados aquiescerem, ter-se-á dado o início de um processo de alteração legislativa²⁹. As opções relativas à legalidade da intervenção no Iraque caem numa dessas possibilidades, conforme será observado.

Concretamente, os membros da coligação anglo-americana usaram individualmente, as seguintes fundamentações jurídicas –elencadas por ordem de importância –, para a *Operação Liberdade Iraquiana*: a) legítima defesa preventiva (EUA); b) autorização implícita do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Grã-Bretanha); c) intervenção humanitária (EUA e Grã-Bretanha), d) intervenção pró-democrática (EUA e Grã-Bretanha).

2.1. Legítima Defesa Preventiva

A alegação de amparo num direito a utilizar a força em legítima defesa mesmo antes de ocorrer um ataque é uma decorrência natural das demandas recentemente feitas pelos Estados Unidos depois que começaram a guerra contra o terrorismo. Esta tendência ficou

28 D' AMATO, Anthony, *The Concept of Custom in International Law*, Ithaca, NY, Cornell University Press, pp. 73 e ss.

29 LOBO DE SOUZA, Ielbo, *Direito costumeiro internacional*, Porto Alegre, Sergio Fabris, 2001, pp. 95-173.

plenamente demonstrada na nova doutrina de segurança nacional exposta pelo governo Bush em finais do ano de 2002. Segundo o citado documento, perante ameaças novas, imprevisíveis e difusas, não mais se poderia esperar acontecer um ataque ou a iminência de um ataque antes que a potencial vítima se possa defender. Tal demanda claramente exige o reconhecimento de um direito a legítima defesa preventiva contra grupos não-estatais e Estados que pudessem ter alguma participação em atentados terroristas³⁰. Deste modo, os destinatários directos da Doutrina Bush não eram somente aqueles que efectivamente haviam utilizado a força contra eles, mas também Estados que estivessem a desenvolver armas de destruição em massa e pudessem provê-las a grupos terroristas. No mesmo documento, os responsáveis americanos não escondiam que o Iraque era um desses Estados³¹.

Assim sendo, não foi surpresa alguma que o principal amparo jurídico utilizado pelos responsáveis governamentais dos Estados Unidos tenha sido o direito a usar a força contra um Estado antes que este tenha o poder para desfechar um ataque contra o seu território. Esta linha de argumentação ficou clara num dos últimos pronunciamentos do Presidente Bush antes do início da operação militar. Com efeito, no seu discurso na Casa Branca dois dias antes de autorizar o começo dos bombardeamentos, Bush disse que “os Estados Unidos têm a autoridade suprema para usar a força para assegurar a sua própria segurança.” Além disso, o líder americano deixou claro mais uma vez que o momento peculiar e imprevisível exigia novas normas, e uma delas seria atacar antecipadamente adversários que no futuro poderiam se apresentar como uma ameaça à segurança nacional e internacional. “Estamos a agir neste momento porque os riscos da inacção seriam demasiadamente grandes. Em um ano, ou cinco anos, o poder do Iraque de infligir danos às nações livres estaria multiplicado várias vezes. Com tais capacidades Saddam Hussein e seus aliados terroristas poderiam escolher o momento do confronto mortal quando estivessem mais fortes.” Denunciando a política do apaziguamento, Bush acrescentou, não deixando dúvidas quanto à base legal da guerra, que “terroristas e Estados terroristas não revelam as suas intenções antecipadamente, em declarações formais – responder a tais inimigos somente depois de acontecer o primeiro ataque não é legítima defesa, é suicídio”³². Ficou certo que esta era a principal base legal para a acção dos Estados Unidos, ainda que não a única; a questão, porém, é saber se o Direito

30 UNITED STATES GOVERNMENT. The National Security Strategy of the United States of America, pp. 13-16.

31 Ibid., p. 14.

32 BUSH, George, Discurso do Ultimato, White Hall, Casa Branca, 18/03/2003.

Internacional reconhece um direito a legítima defesa preventiva. Diga-se que a Grã-Bretanha não acompanhou até ao momento os Estados Unidos nas suas formulações, preferindo amparar-se em outros argumentos. Em seguida, é imperioso fazer um pequeno levantamento sobre o desenvolvimento e actual estatuto da legítima defesa no Direito Internacional.

Sabe-se que o artigo 51.º estabelece “um direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva *no caso de ocorrer um ataque armado (...)*”³³. A questão do significado das expressões “direito inerente”³⁴ e “no caso de ocorrer um ataque armado” é central. A primeira parece indicar que o artigo 51.º se limita a reconhecer um direito pré-existente à Carta e não a estabelecê-lo. Somente autores mais ‘fanáticos’ em relação à Carta não reconhecem isso. Ainda assim, mesmo entre aqueles que reconhecem um direito pré-existente à Carta existem controvérsias. Uns apontam que a inerência resulta de ser o direito à legítima defesa uma norma de direito internacional costumeiro que os redactores da Carta não quiseram alterar, interpretação esta que foi explicitamente reconhecida pelo Tribunal Internacional de Justiça no seu arrazoamento do *Caso Nicarágua*³⁵. Esta interpretação não está incorrecta. No entanto, ela é tímida em excesso, pois na realidade, o direito à legítima defesa é ‘inerente’ porque ele não é inteiramente submetido a regulamentação, tal como preconiza a segunda tese. O seu núcleo nunca é atingido, pelo simples facto de ser impossível fazê-lo.

Por sua vez, a expressão “no caso de ocorrer um ataque armado” não tem suscitado menos controvérsias. Obviamente, existe uma forma clássica e de fácil verificação, que acontece quando um Estado sofre um ataque e imediatamente tenta repelir o agressor. A verdade, porém, é que existem modalidades menos ortodoxas, invocadas ainda antes do primeiro ataque ser sentido. Podem ser discernidas três situações diferentes que vão desembocar na recente demanda feita pelos Estados Unidos pelo reconhecimento do direito à legítima defesa preventiva. A primeira situação é aquela que acontece quando um Estado já deu os primeiros passos para atacar um outro, mas o ataque ainda não ocorreu integralmente ou pelo menos os seus efeitos ainda não foram sentidos. O exemplo dado no influente trabalho de Yoram Dinstein ajuda a entender como funciona. Imagine-se que os Estados Unidos sabiam antecipadamente que o Japão ia dirigir a sua Marinha Imperial para atacar Pearl Harbour e enviavam uma força militar ao seu encontro,

33 Carta das Nações Unidas, art. 51.º (Ênfases adicionadas).

34 Na versão francesa “direito natural” (droit naturel).

35 Caso Relativo às Actividades Militares e Paramilitares em e Contra a Nicarágua (Nicarágua c. Estados Unidos da América), Corte Internacional de Justiça, Mérito, paras. 227-238.

destruindo as forças nipónicas³⁶. Trata-se indubitavelmente de legítima defesa, ainda que o ataque armado não tenha atingido o seu alvo, tendo sido esta interpretação plenamente aceite pelo Direito Internacional³⁷. Obviamente, nenhum Estado tem de esperar que o primeiro míssil atinja o seu solo, caso contrário não poderia sequer usar baterias antiaéreas para tentar interceptar agressões. Esta modalidade pode ser denominada como legítima defesa antecipada. Os seus requisitos foram estabelecidos no clássico *Caso Carolina*³⁸, especialmente na correspondência entre o Secretário de Estado norte-americano, Daniel Webster, e o Ministro Especial de sua Majestade, Lord Ashburton, na qual foi acordado que o Estado que usa a força em suposta legítima defesa deveria demonstrar “a necessidade da legítima defesa, imediata, imperiosa, não deixando margem para escolhas de meios e nenhum momento para deliberação”³⁹. A partir desta fórmula e da sua aceitação pelas autoridades britânicas⁴⁰, geraram-se os requisitos da legítima defesa antecipada e depois até da convencional⁴¹. A saber: necessidade, imediatidade e proporcionalidade.

Uma segunda situação complexa surge quando determinado Estado ou actor internacional usa a força contra outro e mantém a capacidade para o atacar outra vez⁴². Perante tal perspectiva o Estado ataca para dissuadi-lo a utilizar a força novamente ou para destruir a sua capacidade militar de usá-la. Trata-se de situação semelhante à retaliação militar, mas que tem diferenças substanciais. A retaliação tem um objectivo punitivo, pois procura impor um castigo a alguém por uma agressão anterior, enquanto que a legítima defesa nesses casos tem objectivos preventivos⁴³. Pode-se assim chamá-las de retaliações preventivas como forma de diferenciá-las de retaliações punitivas.

36 DINSTEIN, Yoram, *War, Aggression and Self-defence*, 3. ed. Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2001, pp. 171-172.

37 No mesmo sentido, vide: WALDOCK, Claude Humphrey “The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, t. 81, 1952, pp. 496-8; BOWETT, Derek, *Self-defence in International Law*, Manchester, Manchester University Press, 1958, pp.187-193; DINSTEIN, Yoram, *War, Aggression and Self-defence*, pp. 171 e ss; ALEXANDROV, Stanimar, *Self-defence Against the Use of Force in International Law*, Dordrecht, Kluwer Law, 1996, pp. 1 e ss; FRANK, Thomas, *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2002, p. 98.

38 Vide, em geral: JENNINGS, Robert, “The Caroline and McLeod Cases”, *American Journal of International Law*, v. 32, n. 1, 1938, pp. 82-92.

39 Daniel Webster para Lord Washburton, 27/07/1842.

40 Lord Ashburton para Daniel Webster, 28/07/1842.

41 Ver: GRAY, Christine, *International Law and the Use of Force*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 105-106.

42 WALDOCK, Claude Humphrey “The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law”, pp. 497-8; DINSTEIN, Yoram, *War, Aggression and Self-defence*, pp. 171-173.

43 Ver: BOWETT, Derek, “Reprisals Involving Recourse to Armed Force”, *American Journal of International Law*, v. 66, n. 1, 1972, pp. 1-36.

Por fim, pode-se destacar o uso preventivo da força, quando um Estado cogita ser alvo de um ataque num futuro próximo pelo facto de um outro estar a desenvolver armamento com capacidade para atingi-lo. Assim sendo, muito antes de ser atacado, ele previne-se, usando a força contra o seu potencial oponente⁴⁴. O caso dos Estados Unidos no Iraque é muito mais próximo da terceira hipótese do que da segunda e por isso a sua compatibilidade com a prática estatal é muito mais discutível. Ademais, os precedentes elencados para dar consistência ao caso não são favoráveis, como veremos.

Os casos anteriores ao final da Guerra Fria não servem para amparar a pretensão norte-americana. Duas foram as razões. A primeira delas é que a maioria dos precedentes não se tratava verdadeiramente de usos preventivos da força. Foi o caso da quarentena imposta a Cuba pelos Estados Unidos em 1961 durante o caso dos mísseis soviéticos, em 1961⁴⁵, no qual a força não chegou a ser utilizada e que na realidade tratou-se mais de ameaça de uso da força e como tal tratada⁴⁶. Por sua vez, o ataque realizado pelas forças israelitas contra o exército árabe que se preparava para atacá-la durante a Guerra dos Seis Dias em 1967, foi nitidamente um caso de legítima defesa antecipada, nunca preventiva. A concentração das forças armadas árabes na fronteira, acontecimentos como a deslocação de tanques iraquianos até a fronteira de Israel através da Jordânia e as declarações do Presidente egípcio segundo as quais ele queria ver-se livre o mais depressa possível de Israel, não deixam dúvidas quanto à iminência de um ataque. Finalmente, durante muitos anos, várias demandas para o uso da força em retaliações preventivas pela África do Sul, Estados Unidos, Israel, Portugal e Rodésia do Sul⁴⁷ foram realizadas nos seus conflitos com grupos guerrilheiros opositores e os países que lhes davam guarida e tiveram a mais veemente rejeição por parte da comunidade internacional. A segunda razão prende-se com o facto de que o único caso real de legítima defesa preventiva foi amplamente condenado pela comunidade internacional. Com efeito, o bombardeamento por Israel do complexo nuclear de Osirak nos arredores de Bagdade em 1981 teve natureza nitidamente preventiva. Talvez por isto a operação foi globalmente condenada e poucos Estados, inclusive amigos do país judaico, pronunciaram-se em defesa dos

44 Em geral, cf: ALEXANDROV, S. *Self-defence Against the Use of Force in International Law*, pp. 165 e ss; O'CONNELL, Mary Ellen, "The Myth of Pre-emptive Self-defence", *American Society of International Law Task Force on Terrorism*, 2002, pp. 11-15; AREND, Anthony Clark, "International Law and the Pre-emptive Use of Military Force", *The Washington Quarterly*, v. 26, n. 2, 2003, pp. 89-103.

45 Ver: WEISBURD, A. Mark, *Use of Force. The Practice of States Since World War II*, pp. 215-219.

46 Cf: SADURSKA, Romana, "Threats of Force", *American Journal of International Law*, v. 82, n. 2, 1988, pp. 241-268.

47 Vide: WEISBURD, A. Mark, *Use of Force. The Practice of States Since World War II*, pp. 89-92.

bombardeamentos. Ademais, o país foi condenado nas instâncias das Nações Unidas, isto é, pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança⁴⁸.

Já os casos mais recentes não tiveram natureza preventiva, mas sim retaliatória preventiva. Foi o que aconteceu com o bombardeamento, em 1998, promovido pelos Estados Unidos contra o Afeganistão e o Sudão depois dos atentados da *Al-Qaeda* às embaixadas americanas no Quênia e Tanzânia, amparando-se na ideia de retaliação limitada como forma de legítima defesa⁴⁹. Da mesma natureza foi o ataque realizado pelos Estados Unidos contra o Afeganistão com o intuito de: a) destruir as bases dos terroristas; b) acabar com a sua capacidade operacional; c) evitar novos ataques. Naquele momento pode-se dizer que houve uma maciça aceitação da legalidade do uso da força em legítima defesa retaliatória contra países que hospedam e apoiam grupos terroristas que atacaram previamente um Estado⁵⁰.

Assim sendo, qual seria a estado do direito a usar a força em legítima defesa preventiva antes da intervenção anglo-americana no Iraque? A resposta que se pode chegar a partir da análise dos casos é que, sem dúvida, a comunidade internacional não reconhecia um tal direito. O único caso similar que poderia ser arrolado como precedente, o ataque israelita a Osirak, em 1981, foi fortemente condenado pela comunidade internacional. Destarte, a pretensão dos Estados Unidos somente pode ser entendida como uma forma de alteração da lei existente. Mas, mesmo assim, tanto a recepção que a Doutrina de Segurança Nacional dos Estados Unidos teve, quanto os debates que antecederam o uso da força contra o Iraque, mostram que não existe uma orientação da comunidade internacional em aceitá-las. Nem mesmo os seus parceiros britânicos levaram adiante a tese. Assim, do ponto de vista jurídico a pretensão norte-americana até ao momento não passou no teste e a legítima defesa preventiva permanece tão ilegal quanto foi durante muito tempo. Isto porém não impede que não poderá ser aceite daqui para a frente.

48 WEISBURD, A. Mark, *Use of Force. The Practice of States Since World War II*, pp. 288-289.

49 KIRGIS JR, Frederick, “Cruise Missiles Strike in Afghanistan and Sudan”, *American Society of International Law Insights*, n. 11, 1998.

50 FRANCK, Thomas, “Terrorism and the Right of Self-defence”, *American Journal of International Law*, v. 95, n. 4, 2001, pp. 839-843; O’CONNELL, Mary Ellen, “The Myth of Pre-emptive Self-defence”, pp. 8-11. Apesar do apoio maciço concedido aos Estados Unidos naquela ocasião, isto, com certeza, não significou uma aceitação em bloco da doutrina Bush de segurança nacional, conforme pretenderam alguns autores como Benjamin Langille. Cf. LANGILLE, Benjamin, “‘Instant Custom’: How the Bush Doctrine Became Law After the Terrorists Attacks of September 11, 2001”, *Boston College International and Comparative Law Review*, v. 26, n. 1, 2003, pp. 145-156. Mesmo que a tese do costume instantâneo possa ser aplicada nessa ocasião, tal o suporte internacional angariado pelos Estados Unidos, a acontecer uma mudança no direito costumeiro relativo à legítima defesa ela deveu-se à aceitação de retaliações preventivas, nos moldes já avançados.

2.2. *Autorização Implícita*

Conforme foi apontado, os responsáveis governamentais britânicos não acompanharam os seus parceiros americanos na demanda pelo reconhecimento da legítima defesa preventiva. Contrariamente, preferiram manter-se dentro do espectro legal da Carta, alegando que o uso da força fora autorizado por resoluções anteriores do Conselho de Segurança. A posição quanto à legalidade dos ataques foi sendo definida ao longo de toda a crise. Desde que a Resolução n.º 1441 foi aprovada, ao contrário dos americanos, o Reino Unido parecia defender a tese de que não seria necessária uma segunda resolução. O Ministro dos Negócios Estrangeiros, Jack Straw, afirmou quatro dias antes do ataque, em entrevista televisada, que “o direito é muito claro. A Resolução n.º 1441 não requer uma segunda resolução para autorizar o uso da força militar (...)”⁵¹. Dizendo lembrar-se perfeitamente do acontecido, acrescentou que “França e Rússia tentaram negociar no texto da 1441 uma proibição para que a opção militar não pudesse acontecer sem uma segunda resolução e eles desistiram e concordaram com aquilo que estava previsto na 1441.”

Um pouco mais tarde, o Procurador-Geral, Lord Goldsmith, respondendo por escrito a questões parlamentares sistematizou a posição britânica. Segundo ele, a chave da legalidade estava na leitura conjunta das Resoluções n.º 678, 687 e 1441. Num complicado arrazoamento, disse que, como na Resolução n.º 678 houve a autorização do uso da força para expulsar o Iraque do Kuwait e a n.º 687 impôs obrigações contínuas a Bagdade para se desarmar, a derradeira não pôs termo, mas meramente suspendeu a autoridade para usar a força contra o Iraque⁵². Assim sendo, como, nas suas próprias palavras, “a Resolução n.º 1441 determinou que o Iraque estava e permanece em violação material à Resolução n.º 687, porque não cumpriu integralmente com as suas obrigações de se desarmar de acordo com aquela Resolução”, o que ela fez foi conceder ao Iraque uma última oportunidade para se desarmar ou sofrer as consequências da sua opção. Como todos concordam que o Iraque não cumpriu com as suas obrigações, a conclusão óbvia, segundo Lord Goldsmith, é que “continua em violação material.” Neste sentido, “a autoridade para usar a força sob a Resolução n.º 687 foi reavivada”, portanto, uma nova resolução seria totalmente desnecessária, até porque a “Resolução n.º 1441 somente exige que se faça um relatório e se discuta no Conselho de Segurança as falhas do Iraque, mas não expressa

51 Entrevista ao ‘Politics Show’, 16/03/2003.

52 Resposta Escrita aos Parlamentares quanto à Legalidade do Uso da Força contra o Iraque, 18/03/2003.

a necessidade de mais decisões quanto ao uso da força.” Ademais, para que não ficassem dúvidas no seu discurso no dia dos ataques, o mais alto responsável político do país, Tony Blair, diversas vezes referiu-se à Resolução n.º 1441 como a última chance⁵³.

Não obstante a engenhosa elaboração, alguns problemas subsistem em relação à legalidade das teses britânicas: a) ausência de precedentes válidos para amparar essas interpretações; b) oposição explícita dos membros do Conselho de Segurança no tocante à tese de autorização implícita; c) incompatibilidade com os relatórios dos inspetores de armas.

A primeira questão é nuclear. A Grã-Bretanha utilizou por diversas vezes essas teses depois da Guerra Fria, inclusive contra o Iraque. A principal causa dos problemas advindos das resoluções do Conselho de Segurança é a sua ambiguidade habitual. A princípio, uma autorização admitindo o uso da força conteria expressões como “uso de todos os meios necessários”, como aconteceu com a que autorizou o uso da força contra o Iraque durante a Guerra do Golfo⁵⁴ ou as subsequentes autorizações do Conselho de Segurança na Bósnia, Somália, Ruanda, Haiti ou até em Timor Leste, por exemplo⁵⁵. O mais próximo disso que a Resolução n.º 1441 chega é quando assinala a possibilidade do Iraque “sofrer sérias consequências como resultado da contínua violação de suas obrigações”⁵⁶. O facto é que as tentativas anteriores da Grã-Bretanha, juntamente com os Estados Unidos, de utilizar linguagens ambíguas de resoluções do Conselho de Segurança como amparo legal para o uso da força foram sendo questionadas com o tempo, conforme a análise dos casos demonstra.

A criação de zonas de exclusão aérea e de protecção para os curdos no norte do Iraque como uma extensão da Resolução n.º 688, ainda foi recebida com razoável apoio pela comunidade internacional. Porém, a sua aplicação ao sul do Iraque causou a primeira baixa na coligação. A França em protesto pela interpretação extensiva da Resolução abandonou a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. Em 1998, durante a *Operação Raposa do Deserto*, a ideia de autorização implícita a partir da Resolução n.º 1154, na qual foi utilizada a expressão “qualquer violação do Direito Internacional por parte do Iraque terá as mais graves consequências”⁵⁷, foi recebida ainda mais friamente pela comunidade internacional. A

53 Ver: Conferência de Imprensa da Reunião dos Açores entre Aznar, Blair, Bush e Durão Barroso, Açores, 16/03/2003.

54 CS/R/678 (Iraque), 29/11/1990, para. 2.

55 CS/R/770 (Bósnia), 13/08/92; CS/R/794 (Somália), 03/12/92; CS/R/929 (Ruanda), 22/06/94; CS/R/940 (Haiti), 01/06/94; CS/R/1264 (Timor Leste), 15/09/1999.

56 CS/R/1441 (Iraque), 08/11/2002, para. 13.

57 CS/R/1154 (Iraque), 02/03/1998.

última tentativa de alegação de autorização implícita, durante a intervenção da OTAN no Kosovo, ficou naturalmente enfraquecida pelo facto de dois membros do Conselho de Segurança terem deixado claro que não haviam aquiescido com o uso da força contra a Jugoslávia e que vetariam uma nova proposta de resolução⁵⁸. Vários autores têm razão ao entender que determinados Estados temem que as resoluções passem a ser autorizações perpétuas para o uso da força, quando não é o que eles pretenderam⁵⁹. Por outro lado, deve-se conceder que Estados poderiam interpretar de boa-fé determinadas resoluções, como autorizando o uso da força, conforme evidenciou na altura Ruth Wedgwood⁶⁰. Porém, isso pode ser admitido somente nas primeiras acções contra o Iraque. Nas últimas, a oposição era tão clara que qualquer interpretação extensiva seria de má-fé. O caso do Iraque é um desses. A posição da maioria dos Estados do Conselho de Segurança, inclusive a dos Estados Unidos, deixava claro que o uso da força teria de ser autorizado por uma nova resolução.

A segunda falha da argumentação britânica já foi adiantada. É difícil defender a autorização implícita para uso da força quando aqueles que supostamente a autorizaram estão contra ela. Até seria possível tal facto acontecer se, por exemplo, se tratar, de uma autorização dada há muitos anos, portanto passível de ser ultrapassada pela evolução política. Mas, como a Resolução n.º 1441 foi aprovada em Novembro de 2002 e imediatamente os Estados recusaram-se a adoptar uma segunda resolução isso seria, no mínimo, estranho. Além disso, declarações dos responsáveis governamentais da França, Rússia, China e Alemanha repetidas vezes fizeram notar a necessidade de uma nova resolução.

Finalmente, a escolha britânica de se manter dentro do espectro institucional das Nações Unidas no que toca à comprovação de legalidade dos ataques teria ainda mais um problema para resolver. A Resolução n.º 1441 previa que seriam os inspectores a analisar o cumprimento efectivo das Resoluções das Nações Unidas que exigiam o desarmamento e o nível de cooperação do regime de Saddam Hussein. Os relatórios de Hans Blix e

58 GOWLLAND-DEBBAS, Vera, "The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance", *European Journal of International Law*, v. 11, n. 3, 2000, pp. 373-374; CORTEN, Olivier & DUBUISSON, François, "L' hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une 'autorisation implicite' du Conseil de sécurité", *Revue Générale de Droit International Public*, t. 104, n. 4, 2000, pp. 886-887.

59 Cf. LOBEL, Jules & RATNER, Michael, "Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorisations to Use Force, Cease-fires and the Iraqi Inspections Regime", pp. 124-154; CORTEN, Olivier & DUBUISSON, François, "L' hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une 'autorisation implicite' du Conseil de sécurité", pp. 907-908.

60 WEDGWOOD, Ruth, "The Enforcement of Security Council Resolution 687: The Threat of Force Against Iraq's Weapons of Mass Destruction", pp. 724-728.

Mohamed el-Baradei, os chefes dos inspectores, mostravam não ter sido encontrado nada de anormal – a não ser os mísseis al-Samud, prontamente destruídos por Bagdade –, e testemunharam um crescimento da cooperação com a UNMOVIC (The United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission)⁶¹. Se a eles cabia constatar as eventuais violações às determinações das resoluções e se o resto dos membros do Conselho de Segurança acataram a tese do progresso das inspecções, recusando-se a aprovar uma segunda resolução, haveria a demonstração de que não consideraram ter havido uma violação de magnitude a possibilitar o uso da força. Neste sentido, a justificativa britânica de autorização implícita ficou claramente enfraquecida.

2.3. Intervenção Humanitária e Pró-Democrática

A última justificação da coligação amparou-se confusamente e de forma inédita no direito a intervenção humanitária unilateral e no direito a intervenção pró-democrática. Apesar de não ter sido formulada em termos jurídicos inequívocos, Grã-Bretanha e Estados Unidos insistiram na ideia de que a guerra não tinha por objectivo exclusivo a legítima defesa ou a implementação das resoluções do Conselho de Segurança, mas que também visava levar a liberdade para os iraquianos e salvá-los da tirania. O facto é que os responsáveis anglo-americanos não evidenciaram se se tratava de base jurídica ou se era um objectivo político reflexo, uma vez que parecia claramente acessório a outras justificativas. De qualquer modo, nos últimos pronunciamentos antes da intervenção, a referência à expressão ‘liberdade’ estava sempre presente. Até a denominação da operação militar, chamada de ‘liberdade iraquiana’, mostrou que houve uma aproximação à doutrina da intervenção humanitária e da intervenção pró-democrática.

No momento em que justificavam os ataques na televisão, tanto George W. Bush, quanto Tony Blair, usaram esta ideia. Tony Blair apontou que “remover Saddam será uma benção para o povo iraquiano. Quatro milhões de iraquianos estão no exílio (...) centenas de milhares foram expulsos de suas casas ou assassinados”⁶². Bush, no dia do início da operação pronunciou-se de forma mais breve sobre a questão, enfatizando simplesmente que “não temos nenhuma ambição no Iraque, excepto remover a ameaça e recuperar o controle daquele país para seu próprio povo”⁶³, mas dois dias antes ao anunciar o seu

61 Briefing ao Conselho de Segurança, Relator Hans Blix, 14/02/2003; Briefing ao Conselho de Segurança, Relator Mohamed al-Baradei, 14/02/2003.

62 Transcrição da Mensagem de Blair à Televisão, 20/03/2003.

63 Transcrição da Mensagem de Bush à Televisão, 20/03/2003.

ultimato a Saddam Hussein, dirigindo-se especificamente aos iraquianos, enfatizou o facto de que esta campanha militar “será dirigida contra os homens sem lei que governam o vosso país e não contra vocês. (...) Iremos acabar com o aparato de terror e ajudar-vos-emos a construir um novo Iraque que seja próspero e livre”⁶⁴ e acrescentou que “num Iraque livre, não haverá mais guerras de agressão contra os vossos vizinhos, mais fábricas de veneno, mais execução de dissidentes, mais câmaras de tortura e quartos de violações. O tirano será expulso em breve. O dia da vossa libertação está próximo.” Depois da derrubada do regime, os mesmos líderes voltaram a insistir na formulação. Segundo Bush, mais uma vez dirigindo-se ao povo iraquiano, “vocês serão livres para construir uma vida melhor em vez de construir palácios para Saddam e seus filhos, livres para buscar a prosperidade económica sem a dureza das sanções, livres para viajar e se expressar, livres para participar nos assuntos políticos do Iraque”⁶⁵. Em relação à perseguição étnica e religiosa disse: “todos os povos que compõem o vosso país – curdos, xiitas, turcos, sunitas e outros – estarão em breve livres da terrível perseguição que tantos de vós aguentaram. O pesadelo que Saddam Hussein criou à vossa nação em breve acabará”⁶⁶. No mesmo sentido, Blair pronunciou-se no mesmo dia, argumentando que “anos de brutalidade, opressão e medo chegaram ao fim”⁶⁷.

A primeira questão que estas declarações levantam é se efectivamente são pronunciamentos destinados a ter efeitos jurídicos. À primeira vista não. A sensação que fica é que têm um efeito político imediato de justificar a necessidade da intervenção e acima de tudo afastar as suspeitas de guerra pelo petróleo ou guerra hegemónica conforme vários analistas e Estados acusaram a coligação de estar a fazer⁶⁸. Essas justificações pareciam ter três destinatários: a) os Estados refractários; b) a opinião pública nacional, especialmente a britânica; c) os próprios iraquianos e a audiência árabe em geral; d) a opinião pública dos outros países ocidentais.

De qualquer modo, causou espanto o facto dos responsáveis pela coligação não se terem amparado explicitamente num direito à intervenção humanitária unilateral, principalmente por o terem já feito duas vezes depois do final da Guerra Fria – no Norte do Iraque em 1991 e no Kosovo em 1999 – e por terem duas vezes apoiado e aquiescido

64 BUSH, George, Discurso do Ultimato, White Hall, Casa Branca, 18/03/2003.

65 Pronunciamento de George W. Bush, “T.V. Rumo à Liberdade”, 10/04/2003.

66 Ibid.

67 Pronunciamento de Tony Blair, “T.V. Rumo à Liberdade”, 10/04/2003.

68 Vide, por exemplo: SACHS, Jeffrey, “Esta guerra é sobre petróleo iraquiano”, Folha de São Paulo, 02/02/2003.

com intervenções da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) na Libéria a partir de 1990 e na Serra Leoa de 1997 a 1999, o que demonstra uma *opinio juris* a respeito⁶⁹. Além disso, o direito à intervenção humanitária passou a contar se não com uma legalidade explícita amparada numa norma de direito internacional costumeiro, pelo menos com uma forte presunção de legalidade, depois dos casos relevantes do pós-Guerra Fria, ou seja, os casos já citados da Libéria (1990), Norte do Iraque (1991), Serra Leoa (1997-1999) e Kosovo (1999) e da sua aceitação pela comunidade internacional⁷⁰. Obviamente, a percepção inicial da comunidade internacional neste caso específico continuaria a ser negativa, não aceitando a motivação humanitária. Mas, depois da intervenção e da receptividade que a coligação foi recebendo no caminho para Bagdade, poderia mudar de opinião.

Por outro lado, deve ser dito que uma justificação amparada no direito à intervenção humanitária unilateral teria algumas dificuldades uma vez que, mesmo a existirem tais motivações, elas seriam nitidamente subsidiárias à legítima defesa preventiva ou à tese de autorização implícita. Assim, apesar de não se exigir uma motivação exclusivamente humanitária, pelo menos ela deve estar em pé de igualdade com outras motivações. Está certo que, conforme demonstrou recentemente Tom Farer, a guerra contra o terrorismo levaria a um acoplamento entre segurança nacional e intervenção humanitária já que, como Estados agressivos, ou que possuem conexões com grupos terroristas, são também violadores contumazes dos direitos humanos, as operações militares amparar-se-iam nas duas justificativas⁷¹. O problema que esse raciocínio comporta é que o direito à intervenção humanitária é incorporado ao direito a auto-preservação e perde a sua autonomia, o que pode ter reflexos negativos sobre a própria aceitação dessas intervenções. Como elas incorporam a questão humanitária como objectivo residual e não prioritário, a percepção dos outros Estados é que elas não têm nada de altruístas e são em geral condenadas, ao contrário daquelas

69 Cf. DELGADO, José, Regulamentação do uso da força no Direito Internacional e Legalidade das intervenções humanitárias unilaterais, Dissertação de Mestrado, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 2003, pp. 306-330.

70 Ibid., pp. 327-330. No mesmo sentido, vide: TESÓN, Fernando, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, 2 ed., Irvington-on-Hudson, Transnational Publishers, 1997, pp. 133 e ss; ABIEW, Francis Kofi, *The Evolution of the Doctrine of Humanitarian Intervention*, Dordrecht, Kluwer Law, 1999, pp. 1 e ss. Per contra, cf: CHESTERMAN, Simon, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 45-87.

71 FARER, Tom, “Humanitarian Intervention Before and After 9/11: Legality and Legitimacy.” In: HOLZGREFFE, Jeff & KEOHANE, Robert (eds.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 53-89.

que têm como objectivo principal o humanitário, que são por isso aceites pela comunidade internacional.

No caso específico do Iraque, é óbvio que existiam fortes razões para invocar o direito à intervenção humanitária, ou seja, aconteciam efectivamente violações graves e maciças aos direitos humanos por acção do Estado. Porém, a sua conexão com a legítima defesa preventiva e outras justificações em grau de subordinação e a dúvida quanto aos reais motivos, não convenceram o resto da comunidade internacional. Por outro lado, deve ser evidenciado que os próprios iraquianos concordaram com a intervenção, o que terá serenado as críticas da comunidade internacional e até de certa forma legitimado a intervenção, pelos óbvios efeitos positivos causados na população.

Em relação à ideia de intervenção para imposição da democracia pode-se afirmar que sempre contou com muito menos apoio da comunidade internacional do que a intervenção humanitária ou a própria intervenção para protecção da democracia⁷². Demandas anteriores dos Estados Unidos durante a Administração Reagan na invasão a Granada, foram fortemente rechaçadas pela comunidade internacional, inclusive com condenações formais em órgãos internacionais como a Assembleia Geral das Nações Unidas⁷³. Se até se poderia argumentar que naquela época questões como a da legitimidade de governo não se punham como, de uma certa forma, se colocam hoje⁷⁴, até porque o clima durante a Guerra Fria era extremamente desfavorável à imposição externa de sistemas de governo, e que o direito à governança democrática passou a desfrutar de razoável apoio entre os Estados e organizações internacionais⁷⁵, também não é menos verdade que até ao momento os Estados não reconheceram que um mecanismo idóneo para as implementar seria o uso da força. Em geral, para atingir os objectivos de democratização têm sido preferidos outros meios, todos não-coercitivos⁷⁶. Deste modo, não parece que no momento exista um direito a usar a força para impor a democracia a uma ditadura como um direito autónomo.

72 SCHACHTER, Oscar, "The Legality of Pro-democratic Invasion", pp. 645-650; BYERS, Michael & CHESTERMAN, Simon, "You, the People: Pro-democratic Intervention in International Law" In: FOX, Gregory & ROTH, Brad (eds.), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2000, pp. 259-291; WIPPMAN, David, "Defending Democracy Through Foreign Intervention", *Houston Journal of International Law*, v. 19, n. 3, 1997, pp. 659-687.

73 AG/R/38/7 (Situação em Granada), 02/11/1983, paras. 3-7; AG/R/44/240 (Efeitos da Intervenção Militar dos Estados Unidos no Panamá na Situação na América Central), 29/12/1989, para. 1.

74 FRANCK, Thomas, "Legitimacy and the Democratic Entitlement" In: FOX, Gregory & ROTH, Brad, *Democratic Governance and International Law*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2000, pp. 25-47.

75 FRANCK, Thomas, "The Emerging Right to Democratic Governance", *American Journal of International Law*, v. 86, n. 1, 1992, pp. 47 e ss.

76 DAMROSCH, Lori Fisler, "Politics Across Borders: Non-intervention and Non-Forcible Influence over Domestic Affairs", *American Journal of International Law*, v. 83, n. 2, 1989, pp. 1-50.

Quando acontecem situações de uso da força em tais casos, a imposição da democracia vem acompanhada pela necessidade de protecção dos direitos humanos ou convite de governo. Assim sendo, no caso específico do Iraque, ainda que não tenha tido uma manifestação inequívoca dos interventores neste sentido, não parece que existiria amparo jurídico para autorizar uma democracia a usar a força contra uma ditadura somente para alterar o seu regime político.

2.4. A Legalidade da Intervenção

Perante toda essa discussão jurídica a pergunta que se faz é se globalmente haveria amparo jurídico na intervenção do Iraque. À luz da análise realizada neste artigo, a resposta tende a ser negativa, uma vez que as duas justificativas escolhidas independentemente pelos membros da coligação, isto é, o direito à legítima defesa preventiva e a ideia de autorização implícita até ao momento não são reconhecidas pelo Direito Internacional. Mesmo aquela que melhor teria servido os propósitos de justificação jurídica da intervenção, isto é, o direito à intervenção humanitária unilateral, foi deixada para um plano secundário ou circunscrita a posicionamentos políticos, de maneira que não terá convencido o resto da comunidade internacional da legalidade da intervenção. Por outro lado, deve ser dito que, em virtude da recepção que a operação militar teve entre os próprios iraquianos, pode fazer com que a ideia de intervenção humanitária, a única das possíveis justificativas que tem amparo no Direito Internacional contemporâneo, sirva para atenuar as críticas à acção militar anglo-americana. De qualquer modo e no geral, a operação teve baixíssimos índices de conexão com o Direito Internacional. Dizer isso porém não significa que ela não pudesse ser realizada ou que não acabou por ser uma violação à lei politicamente justificada. É o que será analisado em seguida.

3. Questões Políticas

3.1 A Ameaça Pulverizada e a Auto-Defesa Liberal

Já foi suficientemente comprovado que os Estados liberais são mais pacíficos nas suas relações do que os Estados não-liberais⁷⁷. A zona internacional liberal conseguiu estabe-

⁷⁷ Por exemplo, ver: DOYLE, Michael, “Liberalism and World Politics”, *American Political Science Review*, v. 80, n. 4, 1986, pp. 1151-1169.

lecer como base relacional a cooperação internacional e até supranacional entre os povos⁷⁸. O exemplo mais bem acabado disso é a União Europeia. Nessas relações, as eventuais rivalidades são transladadas do terreno político-militar para o económico e o direito internacional e os mecanismos pacíficos de solução de controvérsias conseguem dar conta de todos os eventuais litígios⁷⁹. A derrota não é encarada como sendo intolerável para a soberania nacional e, uma vez finalizados os recursos processuais disponíveis, o caso é encerrado sem provocar problemas mais densos. Depois do final da Guerra Fria, muitos liberais ocidentais perspectivaram um mundo inteiro ocupado por democracias liberais, consumindo o seu tempo na competição e cooperação mercantil, no qual a guerra e a violência seriam totalmente desprezíveis⁸⁰. Não foi bem o que aconteceu. O ódio étnico e explosões de natureza tribal afloraram imediatamente. Alguns Estados entraram em colapso e milhões de pessoas foram assassinadas em várias partes do mundo⁸¹. A Europa rapidamente teve a oportunidade de verificar que não era uma questão tão distante depois dos acontecimentos na ex-Jugoslávia. Entretanto, tiranos e defensores do facciosismo étnico, racial e religioso eram tratados como excrescências do passado que rapidamente seriam alijados do poder ou absorvidos pelo progresso. Vários avisos foram ignorados e as sociedades liberais viviam no seu mundo idílico, marcado pela democracia, pelos direitos fundamentais e pelo Estado de Bem-Estar Social, até que os Estados Unidos foram atingidos pelo terrorismo não-estatal. As esperanças do ‘mundo novo’, antecipado por Bush em 1991, ruíram parcialmente. A necessidade fez ver aos Estados liberais que teriam de adoptar uma postura mais intervencionista, quanto mais não fosse como forma de prover a própria segurança em relação a Estados agressivos e imprevisíveis e, principalmente, grupos terroristas não-estatais. Em grande medida, a principal preocupação dos líderes dos Estados Unidos e Grã-Bretanha e os países europeus que os apoiaram como Espanha e Portugal, foi a de manifestar a necessidade da defesa de Estados liberais democráticos de ameaças totalitárias.

Assim sendo, afastada a ideia da paz democrática global no momento, a questão a saber é como o Estado liberal teria de agir perante essas novas ameaças que se apresentam

78 Cf. SLAUGHTER, Anne-Marie, “International Law in a World of Liberal States”, *European Journal of International Law*, v. 6, n. 4, 1995, pp. 503 e ss.

79 PETERSMANN, Ernst-Ulrich, “Dispute Settlement in International Economic Law – Lessons for Strengthening International Dispute Settlement in Non Economic Areas”, *Journal of International Economic Law*, v. 2, n. 2, 1999, pp. 189 e ss.

80 FUKUYAMA, Francis, *The End of History and the Last Man*, New York, Avron Books, 1993.

81 FALK, Richard, “The challenge of genocide and genocidal politics in an era of globalisation” In: DUNNE, Tim & WHEELER, Nicholas (eds.) *Human Rights in Global Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp.177-194.

totalmente difusas e pulverizadas por vários centros e, na maioria das vezes, sem rosto e morada conhecida. Para alguns, a melhor postura é manter-se à parte delas e esperar que essas ameaças se materializem longinquamente. Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha e os defensores do ataque adoptaram uma postura diferente. Antes da ameaça ser efectivada, ela deveria ser destruída. Um problema imediato que isso causou para esses países, principalmente os europeus, mais próximos do respeito pelo Direito Internacional do que os Estados Unidos⁸², foi o choque entre a necessidade de auto-preservação e o respeito pelas normas acordadas e vigentes. Para uns, o respeito pelas normas devem falar sempre mais alto⁸³. Eu submeto a tese de que, em última instância, a auto-preservação das sociedades liberais deve falar mais alto do que o respeito estrito pelo Direito Internacional. Em situações nas quais as normas ou são contrárias a uma acção efectiva ou são ambíguas, elas devem ser suplantadas pela necessidade de auto-defesa.

Além disso, tal como sugeriu reiteradamente Fernando Téson, o posicionamento do Estado liberal relativamente ao uso internacional da força deve ser dimensionado para agir tanto em defesa própria como em casos nos quais existem seres humanos a serem oprimidos em qualquer parte do mundo. Afinal de contas, a importância concedida ao indivíduo pela teoria liberal, caracterizando-o como o alicerce básico de qualquer estrutura político-jurídica, não poderia levar a outra consequência senão prescrever uma acção pronta e firme no combate a tiranias e a violações maciças aos direitos humanos, mesmo que para isso tenha que desrespeitar dogmas da estrutura jurídica internacional como a soberania do Estado e a não-intervenção ou a alegação de um suposto relativismo cultural inter-povos⁸⁴.

No caso do Iraque estavam presentes as duas situações. Existiam fundadas razões políticas para usar a força, mesmo contra a vontade da maioria dos Estados. Saddam Hussein era um contumaz agressor internacional. Num mundo do pós-II Guerra Mundial, no qual a guerra de conquista se tornou, na prática internacional, uma excrescência do passado, Saddam ordenou a invasão de dois países no espaço de dez anos. Recusou-se a cooperar durante mais de dez anos com o regime de inspecções e assassinou centenas de milhares de curdos, xiitas e opositores do regime. Além disso, o dirigente iraquiano era totalmente imprevisível e portanto não confiável. Mesmo que não tivesse a intenção de transferir armas de destruição em massa para grupos terroristas, nada garante que na

82 Vide: KAGAN, Robert, “Power and Weakness”, Policy Review, n. 113, 2002.

83 Cf: TOMUSCHAT, Christian & DUPUY, Pierre Marie, “Irak: droit du plus fort ou force du droit”, Le Figaro, 28/08/2002.

84 TESÓN, Fernando, Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality, pp. 120-121.

posse delas não o fizesse. Com esse tipo de ameaça, como o famoso exemplo da II Guerra demonstrou, o apaziguamento é o pior caminho⁸⁵. A ameaça ressurgiu posteriormente de forma mais fortalecida e o embate então é imprevisível. Tal como Maquiavel observara há mais de quinhentos anos, “não se deve jamais deixar uma desordem prosperar para evitar uma guerra, porque uma guerra não se evita. Somente se posterga com desvantagem para si mesmo”⁸⁶. Mais recentemente, a tentativa de apaziguamento na Bósnia-Herzegovina também teve efeitos desastrosos⁸⁷, pois além dos massacres indiscriminados de civis terem continuado em dimensões mais assustadoras, ainda permitiu a transferência do genocídio e da limpeza étnica para outras paragens, como o Kosovo. Perante esse tipo de ameaça e na possibilidade de fazê-lo com eficácia, a melhor alternativa é realizar uma acção firme, determinada e rápida, que corte o mal pela raiz⁸⁸. Foi o que Israel fez em 1981, quando destruiu o programa nuclear iraquiano e os Estados Unidos e Grã-Bretanha mais uma vez contra o Iraque. A omissão de Israel no primeiro caso teria efeitos gravíssimos sobre a sua própria sobrevivência e sobre a segurança dos vizinhos do Iraque. Imagine-se o que seria do Irão e do Kuwait caso o Iraque já possuísse armamento nuclear. Provavelmente, pelo menos o Kuwait, nunca teria recuperado o seu território em 1991.

3.2. O Ónus e os Efeitos da Violação ao Direito Internacional

Não obstante a necessidade de usar a força em auto-defesa seja premente, o Estado liberal não se rege somente pela máxima de Cláudio Pôncio utilizada por Maquiavel, *Justus est bellum quibus necessarium, et pia arma quibus nisi in armis armis spes est*⁸⁹. Mais do que isso, tal como Kant notara de forma ímpar, as sociedades liberais necessitam de um adensamento das suas justificações quando entram numa guerra⁹⁰. Quando para isso, eles são obrigados a violar as normas existentes, esta necessidade é exponencialmente multiplicada. Assim sendo, a política externa do Estado liberal não é somente marcada pelo cál-

85 Ibid; POLLACK, Kenneth, *The Threatening Storm: The Case for Invading Iraq*, New York, Random House, 2002.

86 MACHIAVELLI, Niccoló, “Il Principe”, In: *Opere Complete*, 8. ed., Milano, Ugo Mursia, 1983, cap. III, p. 67.

87 VULLIAMY, Ed, “Bosnia: the crime of appeasement”, *International Affairs*, v. 74, n. 1, 1998, pp. 73-92.

88 DELGADO, José, “Interdependência e neo-realismo: perspectivas para um enfoque liberal realista nas relações internacionais” In: OLIVEIRA, Odete & DAL RI JÚNIOR, Arno (orgs.), *Relações Internacionais: interdependência e sociedade global*, Ijuí, UNIJUÍ, 2003, pp. 289-323.

89 “A guerra é justa para aqueles que ela se impõe pela necessidade e as armas são pias para aqueles que não tem outra esperança que não nelas”. Cf: MACHIAVELLI, Niccoló, “Discorsi sopra la Prima Deca di Tito Livio.” In: *Opere Complete*, 8. ed., Milano, Ugo Mursia, 1983, l. III, cap. XII, p. 340.

90 KANT, Immanuel, “Zum Ewigen Frieden”, In: *Werke*, Berlin, Walter de Gruyter, 1964, p. 349.

culo estratégico, mas também pela necessidade de justificação moral⁹¹. Deste modo, elas ficam com o ónus de demonstrar que houve a mais absoluta necessidade de fazê-lo e que isto foi justificado. E além disso demonstrar que tanto para a segurança internacional, como para o Direito Internacional e para o próprio povo do país que sofreu a intervenção, a situação melhorou. Finalmente, comprovar que a operação militar foi realizada com o maior respeito pelo povo daquele lugar.

Mas ainda assim o principal problema que o Estado que viole normas se deve preocupar é com a repercussão dos seus actos para os seus próprios interesses estratégico-políticos. O facto dos Estados Unidos terem feito uma demanda política com efeitos jurídicos no plano da legítima defesa preventiva, também poderia vir a ser utilizada por outros Estados como uma escusa para implementar uma política externa agressiva⁹². Por exemplo: pela Índia contra o Paquistão, China contra Taiwan ou Coreia do Norte contra Coreia do Sul, Japão ou até mesmo os Estados Unidos. Obviamente, que isso, além de tornar o mundo menos seguro⁹³, ainda acabaria por incidir directamente sobre toda a comunidade internacional, inclusive sobre os Estados liberais. Deste modo, num mundo imperfeito e marcado ao mesmo tempo pela descentralização e pela necessidade de normas universais mínimas, um certo exercício de auto-contenção é imperioso.

No caso concreto do Iraque, houve cuidados nesse sentido. Muitas vezes isso fica obscurecido, mas quando um Estado faz uma demanda internacional para o reconhecimento de um novo direito, no caso ora em apreço à legítima defesa preventiva, ela não vem em estado bruto, nem nela permanece. Na realidade, qualquer demanda vem acompanhada por uma série de requisitos e de condições. No caso dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha no Iraque, os requisitos seriam: a) ameaça real; b) necessidade; c) existência de um regime perigoso, recorrente, imprevisível e já condenado internacionalmente; d) o facto dele não ter querido colaborar com a comunidade internacional; e) o Conselho de Segurança bloqueado; f) esgotadas as tentativas de solução diplomática. Circunscritos a este teste, nem todos os Estados poderiam fazer uso abusivo de uma possível excepção criada. A própria Conselheira de segurança nacional do governo Bush, Condoleezza Rice, havia afirmado que “os Estados Unidos há muito se declararam a favor da autodefesa por antecipação (...). Mas esta vantagem tem que ser tratada com muita cautela. Não

91 BEITZ, Charles, *Political Theory and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

92 Vide: O'CONNELL, Mary Ellen, “The Myth of Pre-emptive Self-defence”, pp. 15-21; AREND, Anthony Clark, “International Law and the Pre-emptive Use of Military Force”, p. 102.

93 Cf: CRAWFORD, Neta, “The Slippery Slope to Preemptive Action”, *Ethics & International Affairs*, v. 17, n. 1, 2002.

se pode dar sinal verde – nem para os Estados Unidos e nem para nenhum país – para agir antes de esgotar todos os outros meios, inclusive a diplomacia”⁹⁴, e que “apropriar-se por antecipação não é um esforço que precede uma longa série de esforços. A ameaça tem que ser muito grave. E os riscos da espera têm que ser bem maiores que os riscos da acção”⁹⁵.

3.3. A Necessidade Política da Intervenção

Conforme se pode expor brevemente, a necessidade de auto-preservação e a natureza do regime com o qual se estava a lidar demandavam um posicionamento firme, determinado e eficaz. Perante a negativa do Iraque em cooperar para o desarmamento, o uso da força mostrou-se uma necessidade; se o momento para usá-la não foi o melhor, foi somente porque isso deveria ter sido feito desde 1991, quando os Aliados expulsaram Saddam Hussein do Kuwait e se recusaram a seguir até Bagdade.

Considerações Finais

Em síntese breve, pode-se reafirmar alguns pontos mais importantes sobre esta questão. Primeiro, o relacionamento do regime de Saddam Hussein com a comunidade internacional foi, desde antes de 1990, marcado por desavenças e desconfianças, uma vez que os projectos de hegemonia regional e o desenvolvimento de armamentos do Iraque foram-se tornando incómodos. Depois da Guerra do Golfo, submetido a um programa de inspecções e acompanhamento, o Iraque foi recalcitrante e não-cooperativo, além de ter reincidido em violações maciças aos Direitos Humanos. A única forma de fazer o regime acatar as determinações internacionais era através da ameaça ou do uso efectivo da força.

Segundo, a invasão do Iraque em 2003 não teve um amparo muito claro no Direito Internacional. Aliás, na realidade, os responsáveis governamentais de Estados Unidos e Grã-Bretanha tiveram dificuldades em fundar a sua intervenção em bases jurídicas sólidas, uma vez que aparentemente, a demanda pelo reconhecimento da legalidade da legítima defesa preventiva não foi aceite, a tese de autorização implícita utili-

94 RICE, Condoleezza, “Consciência de vulnerabilidade inspirou doutrina”, discurso no Manhattan Institute for Policy Research, pp. 65-66.

95 Ibid., p. 66.

zada pela Grã-Bretanha parte de uma interpretação extensiva das resoluções e a única possível defesa, o direito à intervenção humanitária unilateral, foi usada secundariamente e de forma algo desfocada.

Terceiro, não obstante esse déficit de legalidade, a intervenção justifica-se em termos políticos pois existem momentos, nos quais, os Estados devem tomar a decisão difícil de violar uma norma vigente de Direito Internacional para garantir a sua própria preservação, desde que tenham o cuidado de manter a validade geral do sistema incólume. Em vez da política do apaziguamento, em tais casos, o que vale é uma acção firme, determinada e efectiva contra o inimigo.



Documentos

Presidência da República
Decreto do Presidente da República
N.º 67-A/97 de 14 de Outubro*

Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

Montego Bay

10 de Dezembro de 1982

O Presidente da República decreta, nos termos do artigo 138.º, alínea b), da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º

São ratificados a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de Dezembro de 1982, assinada por Portugal na mesma data, e o Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da Convenção, adoptado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 28 de Julho de 1994 e assinado por Portugal em 29 de Julho de 1994, aprovados, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97, em 3 de Abril de 1997.

Artigo 2.º

São formuladas as seguintes declarações relativamente à Convenção:

- 1) Portugal reafirma, para efeitos de delimitação do mar territorial, da plataforma continental e da zona económica exclusiva, os direitos decorrentes da legislação interna portuguesa no que respeita ao território continental e aos arquipélagos e ilhas que os integram;
- 2) Portugal declara que, numa zona de 12 milhas marítimas contígua ao seu mar territorial, tomará as medidas de fiscalização que entenda necessárias, nos termos do artigo 33.º da presente Convenção;
- 3) De acordo com as disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, Portugal goza dos direitos soberanos e de jurisdição sobre uma zona económica exclusiva de 200 milhas marítimas contadas desde a linha de base a partir da qual se mede a largura do mar territorial;
- 4) Os limites de fronteiras marítimas entre Portugal e os Estados cujas costas lhe seja opostas ou adjacentes são aqueles que se encontram historicamente determinados, com base no direito internacional;
- 5) Portugal exprime o seu entendimento de que a Resolução III da 3.ª Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar é plenamente aplicável ao território não autónomo de Timor Leste, de que continua a ser potência administrante, nos termos da Carta e das resoluções pertinentes da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Deste modo, a aplicação da Convenção, e em particular qualquer eventual delimitação dos espaços marítimos do território de Timor Leste, deverão ter em conta os direitos que ao seu povo assistem nos termos da Carta e das resoluções acima referidas e ainda as responsabilidades que a Portugal incumbem enquanto potência administrante do território em causa;
- 6) Portugal declara que, sem prejuízo do artigo 303.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e da aplicação de outros instrumentos de direito internacional em matéria de protecção do património arqueológico subaquático, quaisquer objectos de natureza histórica ou arqueológica descobertos nas áreas marítimas sob a sua soberania ou jurisdição só poderão ser retirados após notificação prévia e mediante o consentimento das competentes autoridades portuguesas;
- 7) A ratificação desta Convenção por Portugal não implica o reconhecimento automático de quaisquer fronteiras marítimas ou terrestres;
- 8) Portugal não se considera vinculado pelas declarações feitas por outros Estados, reservando a sua posição em relação a cada uma delas para momento oportuno;

- 9) Tendo presente a informação científica disponível e para defesa do ambiente e do crescimento sustentado de actividades económicas com base no mar, Portugal exercerá, de preferência através de cooperação internacional e tendo em linha de conta o princípio preventivo (*precautionary principle*), actividades de fiscalização para lá das zonas sob jurisdição nacional;
- 10) Portugal declara, para os efeitos do artigo 287.º da Convenção, que, na ausência de meios não contenciosos para a resolução de controvérsias resultantes da aplicação da presente Convenção, escolherá um dos seguintes meios para a solução de controvérsias:
 - a) O Tribunal Internacional de Direito do Mar, nos termos do anexo VI;
 - b) O Tribunal Internacional de Justiça;
 - c) Tribunal arbitral, constituído nos termos do anexo VII;
 - d) Tribunal arbitral especial, constituído nos termos do anexo VIII;
- 11) Portugal escolherá, na ausência de outros meios pacíficos de resolução de controvérsias, de acordo com o anexo VIII da Convenção, o recurso a um tribunal arbitral especial quando se trate de aplicação ou interpretação das disposições da presente Convenção às matérias de pescas, protecção e preservação dos recursos marinhos vivos e do ambiente marinho, investigação científica, navegação e poluição marinha;
- 12) Portugal declara que, sem prejuízo das disposições constantes da secção 1 da parte xv da presente Convenção, não aceita os procedimentos obrigatórios estabelecidos na secção 2 da mesma parte xv, com respeito a uma ou várias, das categorias especificadas nas alíneas a), b) e c) do artigo 298.º da Convenção.
- 13) Portugal assinala que, enquanto Estado membro da Comunidade Europeia, transferiu competências para a Comunidade em algumas das matérias reguladas na presente Convenção. Oportunamente será apresentada uma declaração detalhada quanto à natureza e extensão das áreas da competência transferida para a Comunidade, de acordo com o disposto no anexo IX da Convenção.

Assinado em 4 de Setembro de 1997.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendado em 8 de Setembro de 1997.

O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres*.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97

Aprova, para ratificação, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e o Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da mesma Convenção

A Assembleia da República resolve, nos termos dos artigos 164.º, alínea j), e 169.º, n.º 5, da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º

Aprova, para ratificação, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de Dezembro de 1982, assinada por Portugal na mesma data, e o Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da Convenção, adoptado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 28 de Julho de 1994 e assinado por Portugal em 29 de Julho de 1994, cuja versão autêntica em língua inglesa e respectiva tradução em língua portuguesa seguem em anexo.

Artigo 2.º

São formuladas as seguintes declarações relativamente à Convenção:

- 1) Portugal reafirma, para efeitos de delimitação do mar territorial, da plataforma continental e da zona económica exclusiva, os direitos decorrentes da legislação interna portuguesa no que respeita ao território continental e aos arquipélagos e ilhas que os integram;
- 2) Portugal declara que, numa zona de 12 milhas marítimas contígua ao seu mar territorial, tomará as medidas de fiscalização que entenda por necessárias, nos termos do artigo 33.º da presente Convenção;
- 3) De acordo com as disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, Portugal goza de direitos soberanos e de jurisdição sobre uma zona económica exclusiva de 200 milhas marítimas contadas desde a linha de base a partir da qual se mede a largura do mar territorial;
- 4) Os limites de fronteiras marítimas entre Portugal e os Estados cujas costas lhe sejam opostas ou adjacentes são aqueles que se encontram historicamente determinados, com base no direito internacional;

- 5) Portugal exprime o seu entendimento de que a Resolução III da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar é plenamente aplicável ao território não autónomo de Timor Leste, de que continua a ser potência administrante, nos termos da Carta e das resoluções pertinentes da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Deste modo, a aplicação da Convenção, e em particular qualquer eventual delimitação dos espaços marítimos do território de Timor Leste, deverão ter em conta os direitos que ao seu povo assistem nos termos da Carta e das resoluções acima referidas e ainda as responsabilidades que a Portugal incumbem enquanto potência administrante do território em causa;
- 6) Portugal declara que, sem prejuízo do artigo 303.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e da aplicação de outros instrumentos de direito internacional em matéria de protecção do património arqueológico subaquático, quaisquer objectos de natureza histórica ou arqueológica descobertos nas áreas marítimas sob a sua soberania ou jurisdição só poderão ser retirados após notificação prévia e mediante o consentimento das competentes autoridades portuguesas;
- 7) A ratificação desta Convenção por Portugal não implica o reconhecimento automático de quaisquer fronteiras marítimas ou terrestres;
- 8) Portugal não se considera vinculado pelas declarações feitas por outros Estados, reservando a sua posição em relação a cada uma delas para momento oportuno;
- 9) Tendo presente a informação científica disponível e para defesa do ambiente e do crescimento sustentado de actividades económicas com base no mar, Portugal exercerá, de preferência através de cooperação internacional e tendo em linha de conta o princípio preventivo (*precautionary principle*), actividades de fiscalização para lá das zonas sob jurisdição nacional;
- 10) Portugal declara, para os efeitos do artigo 287.º da Convenção, que na ausência de meios não contenciosos para a resolução de controvérsias resultantes da aplicação da presente Convenção escolherá um dos seguintes meios para a solução de controvérsias:
 - a) O Tribunal Internacional de Direito do Mar, nos termos do anexo VI;
 - b) O Tribunal Internacional de Justiça;
 - c) Tribunal arbitral, constituído nos termos do anexo VII;
 - d) Tribunal arbitral especial, constituído nos termos do anexo VIII;
- 11) Portugal escolherá, na ausência de outros meios pacíficos de resolução de controvérsias, de acordo com o anexo VIII da Convenção, o recurso a um tribunal arbitral

especial quando se trate da aplicação ou interpretação das disposições da presente Convenção às matérias de pescas, protecção e preservação dos recursos marinhos vivos e do ambiente marinho, investigação científica, navegação e poluição marinha;

- 12) Portugal declara que, sem prejuízo das disposições constantes da secção 1 da parte xv da presente Convenção, não aceita os procedimentos obrigatórios estabelecidos na secção 2 da mesma parte XV, com respeito a uma ou várias das categorias especificadas nas alíneas a), b) e c) do artigo 298.º da Convenção;
- 13) Portugal assinala que, enquanto Estado membro da Comunidade Europeia, transferiu competências para a Comunidade em algumas das matérias reguladas na presente Convenção. Oportunamente será apresentada uma declaração detalhada quanto à natureza e extensão das áreas da competência transferida para a Comunidade, de acordo com o disposto no anexo IX da Convenção.

Aprovada em 3 de Abril de 1997.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos*.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR

Os Estados Partes nesta Convenção:

Animados do desejo de solucionar, num espírito de compreensão e cooperação mútuas, todas as questões relativas ao direito do mar e conscientes do significado histórico desta Convenção como importante contribuição para a manutenção da paz, da justiça e do progresso de todos os povos do mundo;

Verificando que os factos ocorridos desde as Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, realizadas em Genebra em 1958 e 1960, acentuaram a necessidade de uma nova convenção sobre o direito do mar de aceitação geral;

Conscientes de que os problemas do espaço oceânico estão estreitamente inter-relacionados e devem ser considerados como um todo;

Reconhecendo a conveniência de estabelecer por meio desta Convenção, com a devida consideração pela soberania de todos os Estados, uma ordem jurídica para os mares e oceanos que facilite as comunicações internacionais e promova os usos pacíficos dos mares e oceanos, a utilização equitativa e eficiente dos seus recursos, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a protecção e a preservação do meio marinho;

Tendo presente que a consecução destes objectivos contribuirá para o estabelecimento de uma ordem económica internacional justa e equitativa que tenha em conta os interesses e as necessidades da humanidade, em geral, e, em particular, os interesses e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento, quer costeiros quer sem litoral;

Desejando desenvolver pela presente Convenção os princípios consagrados na Resolução n.º 2749 (XXV), de 17 de Dezembro de 1970, na qual a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou solenemente, *inter alia*, que os fundos marinhos e oceânicos e o seu subsolo para além dos limites da jurisdição nacional, bem como os respectivos recursos, são património comum da humanidade e que a exploração e o aproveitamento dos mesmos fundos serão feitos em benefício da humanidade em geral, independentemente da situação geográfica dos Estados;

Convencidos de que a codificação e o desenvolvimento progressivo do direito do mar alcançados na presente Convenção contribuirão para o fortalecimento da paz, da segurança, da cooperação e das relações de amizade entre todas as nações, de conformidade com os princípios de justiça e igualdade de direitos, e promoverão o progresso económico e social de todos os povos do mundo, de acordo com os propósitos e princípios das Nações Unidas, tais como enunciados na Carta;

Afirmando que as matérias não reguladas pela presente Convenção continuarão a ser regidas pelas normas e princípios do direito internacional geral;

(...)

Organização e Atribuições do Sistema de Autoridade Marítima (SAM)*

Decreto-Lei n.º 43/2002 de 2 de Março

As novas realidades e os novos desafios que se apresentam à segurança marítima, acompanhados pela evolução da regulamentação técnica internacional, comunitária e nacional, fizeram incidir a atenção dos Estados em matéria de segurança marítima, em geral, e de protecção do ecossistema marinho, em particular. Estas circunstâncias determinaram, ao longo do tempo, a necessidade de aperfeiçoamento e desenvolvimento dos conhecimentos e competências técnicas dirigidas, prioritariamente, ao combate à criminalidade por via marítima e ao tráfico de estupefacientes, à salvaguarda da vida humana no mar e à defesa e preservação do meio marinho.

Consideradas a extensão da costa portuguesa, cuja vigilância importa assegurar de forma eficaz, e a situação geoestratégica de Portugal, que corresponde à confluência das mais importantes e movimentadas rotas marítimas internacionais, é exigível uma atenção acrescida tendo em vista a prevenção de situações potencialmente lesivas do interesse nacional e comunitário. Por outro lado, Portugal dispõe da segunda maior zona económica exclusiva da Europa, o que igualmente postula a existência de instrumentos susceptíveis de responder capazmente aos desafios daí resultantes.

* Versão on line

http://www.cefd.pt/DATA/DOCS/LEGISLACAO/doc04_010.pdf

Acedido em 12 de Agosto de 2004

Manifestando já estas e outras preocupações, o Governo aprovou as Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 185/96, de 28 de Novembro, e 84/98, de 10 de Julho, as quais apontaram no sentido da reavaliação global das características e tipos de entidades, órgãos ou serviços com responsabilidades no exercício da autoridade marítima, com especial incidência nos instrumentos de articulação e coordenação dos mesmos, com vista à melhoria da eficácia e operacionalidade da sua actuação.

No âmbito dessa reavaliação, é reconhecido especial relevo à intervenção gradual da Marinha nas denominadas «missões de interesse público», nomeadamente no campo da aplicação e verificação do cumprimento das leis e regulamentos marítimos, em espaços sob soberania ou jurisdição nacionais (entre outros, o controlo de navios, a fiscalização das pescas, o combate à poluição e repressão de outros ilícitos marítimos), cuja legitimação reside ainda no direito internacional, que lhe confere instrumentos para o combate ao narcotráfico, ao terrorismo e ao tráfico de pessoas. O presente diploma adere a essa lógica de consolidação dos meios institucionais e organizativos da Marinha como pilar essencial da autoridade marítima.

Das preocupações e objectivos apontados resulta a necessidade de reforçar a eficácia da Administração, donde releva a urgência em proceder à articulação de todas as entidades com intervenção e responsabilidades no espaço marítimo, entre outras, a autoridade marítima, as autoridades portuárias e organismos vocacionados para a protecção ambiental.

Adopta-se, assim, um novo conceito de sistema da autoridade marítima (SAM), assumindo carácter de transversalidade, passando a integrar todas as entidades, civis e militares, com responsabilidades no exercício da autoridade marítima. Este novo SAM passará a dispor de meios de coordenação nacional de nível ministerial e de coordenação operacional de alto nível, que potenciarão uma nova dinâmica na conjugação de esforços, maximizando resultados no combate ao narcotráfico, na preservação dos recursos naturais, do património cultural subaquático e do ambiente e na protecção de pessoas e bens.

Igualmente importa potenciar as capacidades dos organismos e forças de segurança, por forma a concretizar os objectivos do Governo em matéria de combate ao tráfico ilícito de drogas, tal como definido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2001, de 9 de Abril, que aprova o Plano de Acção Nacional de Luta contra a Droga e a Toxicodependência, designadamente pela partilha de informação, planeamento de acções conjuntas no âmbito da vigilância das costas e espaços marítimos sob jurisdição nacional e celebração de protocolos de cooperação entre as várias entidades e órgãos que, em razão da matéria e do território, ali detêm responsabilidades.

Por fim, pela adopção do novo conceito de autoridade marítima nacional como parte integrante do SAM, criam-se condições de garantia de uma maior eficácia na utilização dos meios afectos à Marinha no exercício das actividades anteriormente enumeradas em actuação, singular ou conjunta, com outras entidades ou órgãos.

Foram ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.

Assim:

Nos termos da alínea *a*) do nº 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta, para valer como lei geral da República, o seguinte:

CAPÍTULO I

Princípios gerais

Artigo 1.º

Objecto

1 - O presente diploma cria o sistema da autoridade marítima (SAM), estabelece o seu âmbito e atribuições e define a sua estrutura de coordenação.

2 - É criada a Autoridade Marítima Nacional (AMN), como estrutura superior de administração e coordenação dos órgãos e serviços que, integrados na Marinha, possuem competências ou desenvolvem acções enquadradas no âmbito do SAM.

Artigo 2.º

Sistema da autoridade marítima

Por «SAM» entende-se o quadro institucional formado pelas entidades, órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima.

Artigo 3.º

Autoridade marítima

Para efeitos do disposto no presente diploma, entende-se por «autoridade marítima» o poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição e nacional,

traduzido na execução dos actos do Estado, de procedimentos administrativos e de registo marítimo, que contribuam para a segurança da navegação, bem como no exercício de fiscalização e de polícia, tendentes ao cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis nos espaços marítimos sob jurisdição nacional.

Artigo 4º

Espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional

1 - Para efeitos do disposto no presente diploma, consideram-se «espaços marítimos sob soberania nacional» as águas interiores, o mar territorial e a plataforma continental.

2 - A Zona Económica Exclusiva (ZEE) é considerada espaço marítimo sob jurisdição nacional, onde se exercem os poderes do Estado no quadro da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Artigo 5.º

Zona contígua

O SAM exerce na zona contígua os poderes fixados na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, em conformidade com a legislação aplicável àquele espaço marítimo sob jurisdição nacional.

Artigo 6º

Atribuições

1 - O SAM tem por fim garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob jurisdição nacional, no âmbito dos parâmetros de actuação permitidos pelo direito internacional e demais legislação em vigor.

2 - Para além de outras que lhe sejam cometidas por lei, são atribuições do SAM:

- a) Segurança e controlo da navegação;
- b) Preservação e protecção dos recursos naturais;
- c) Preservação e protecção do património cultural subaquático;
- d) Preservação e protecção do meio marinho;

- e) Prevenção e combate à poluição;
- f) Assinalamento marítimo, ajudas e avisos à navegação;
- g) Fiscalização das actividades de aproveitamento económico dos recursos vivos e não vivos;
- h) Salvaguarda da vida humana no mar e salvamento marítimo;
- i) Protecção civil com incidência no mar e na faixa litoral;
- j) Protecção da saúde pública;
- k) Prevenção e repressão da criminalidade, nomeadamente no que concerne ao combate ao narcotráfico, ao terrorismo e à pirataria;
- l) Prevenção e repressão da imigração clandestina;
- m) Segurança da faixa costeira e no domínio público marítimo e das fronteiras marítimas e fluviais, quando aplicável.

CAPÍTULO II

Composição do sistema da autoridade marítima

Artigo 7.º

Organização

1 - Exercem o poder de autoridade marítima no quadro do SAM e no âmbito das respectivas competências as seguintes entidades:

- a) Autoridade marítima nacional;
- b) Polícia Marítima;
- c) Guarda Nacional Republicana;
- d) Polícia de Segurança Pública;
- e) Polícia Judiciária;
- f) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
- g) Inspeção-Geral das Pescas;
- h) Instituto da Água;
- i) Instituto Marítimo-Portuário;
- j) Autoridades portuárias;
- k) Direcção-Geral da Saúde.

2 - O disposto no número anterior não prejudica o disposto na lei sobre as competências dos serviços e organismos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Artigo 8.º

Conselho Coordenador Nacional

1 - A coordenação nacional das entidades e órgãos integrantes do SAM é assegurada pelo Conselho Coordenador Nacional (CCN), composto pelos seguintes elementos:

- a)* Ministro da Defesa Nacional, que preside;
- b)* Ministro da Administração Interna;
- c)* Ministro do Equipamento Social;
- d)* Ministro da Justiça;
- e)* Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;
- f)* Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território;
- g)* Autoridade Marítima Nacional;
- h)* Chefe do Estado-Maior da Força Aérea;
- i)* Comandante-geral da Polícia Marítima;
- j)* Comandante-geral da Guarda Nacional Republicana;
- k)* Director nacional da Polícia de Segurança Pública;
- l)* Director nacional da Polícia Judiciária;
- m)* Director do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
- n)* Presidente do Instituto Marítimo-Portuário;
- o)* Director-geral das Pescas e Aquicultura;
- p)* Inspector-geral das Pescas;
- q)* Director-geral da Saúde;
- r)* Presidente do Instituto da Água.

2 - Integra ainda o CCN um representante de cada uma das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, a nomear pelo presidente do respectivo Governo.

3 - Participa nas reuniões do CCN o membro do Governo responsável pela coordenação da política de combate à droga e à toxicodependência sempre que estiverem agendados assuntos com aquela relacionados.

4 - Podem ainda participar no CCN os membros do Governo que tutelem entidades ou órgãos que, não integrando o SAM, possuam competências específicas que se enquadrem nas atribuições previstas no artigo 6.º, n.º 2.

5 - Os membros do Governo poderão fazer-se representar.

6 - Ao CCN compete:

- a) Aprovar e emitir orientações para assegurar a articulação efectiva entre entidades e órgãos de execução do poder de autoridade marítima;
- b) Definir metodologias de trabalho e acções de gestão que favoreçam uma melhor coordenação e mais eficaz acção das entidades e dos órgãos de execução do poder de autoridade marítima nos diversos níveis hierárquicos.

7 - O regulamento interno do CCN é aprovado por portaria dos membros do Governo previstos no n.º 1.

Artigo 9.º

Coordenação operacional e centralização de informação

1 - A coordenação operacional das entidades ou órgãos que exercem o poder de autoridade marítima no quadro do SAM é assegurada, a nível nacional, pelos respectivos dirigentes máximos.

2 - As entidades policiais que integram o SAM estão sujeitas ao regime de centralização de informação, de coordenação e intervenção conjunta, previsto no Decreto-Lei n.º 81/95, de 22 de Abril, no que respeita à actividade de combate ao narcotráfico.

Artigo 10.º

Regulamentação

A estrutura, organização, funcionamento e competências da AMN e dos órgãos e serviços nela integrados são aprovados por decreto-lei.

Artigo 11.º
Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor 30 dias após a data da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 5 de Dezembro de 2001. – *António Manuel de Oliveira Guterres* – *Jaime José Matos da Gama* – *Guilherme d'Oliveira Martins* – *Rui Eduardo Ferreira Rodrigues Pena* – *Henrique Nuno Pires Severiano Teixeira* – *Rui António Ferreira Cunha* – *António Luís Santos Costa* – *Luís Garcia Braga da Cruz* – *Luís Manuel Capoulas Santos* – *António Fernando Correia de Campos* – *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa* – *Augusto Ernesto Santos Silva* – *Alberto de Sousa Martins*.

Promulgado em 11 de Fevereiro de 2002.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendado em 14 de Fevereiro de 2002.

O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres*.

NOTA: Consultar o D.L. 44/2002 de 2 de Março para informação sobre a estrutura, organização, funcionamento e competências dos órgãos e serviços da Autoridade Marítima Nacional.

Istanbul Summit Communiqué*

28 June 2004

**Issued by the Heads of State and Government
participating in the meeting of the North Atlantic Council**

1. We, the Heads of State and Government of the member countries of the North Atlantic Alliance, reaffirmed today the enduring value of the transatlantic link and of NATO as the basis for our collective defence and the essential forum for security consultation between Europe and North America. Our 26 nations are united in democracy, individual liberty and the rule of law, and faithful to the purposes and principles of the United Nations Charter. Inspired by the common vision embodied in the Washington Treaty, we remain fully committed to the collective defence of our populations, territory and forces. Transatlantic cooperation is essential in defending our values and meeting common threats and challenges, from wherever they may come.
2. At our last Summit, in Prague in 2002, we agreed to transform our Alliance with new members, new capabilities, and new relationships with our partners. Just a few months ago, seven new member countries – Bulgaria, Estonia, Latvia,

* Versão on line

<http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm> (NATO Press Release (2004)096 de 28 de Junho de 2004)

Acedido em 07-07-2004

Lithuania, Romania, Slovakia and Slovenia – joined our Alliance in the most robust round of enlargement in NATO's history. Today at our Istanbul Summit, we have given further shape and direction to this transformation in order to adapt NATO's structures, procedures and capabilities to 21st century challenges. We underscore that these efforts should not be perceived as a threat by any country or organisation. Our Alliance is taking on a full range of missions, promoting stability where it is needed to defend our security and our values.

3. Today, we have:

- decided to expand the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan, including through several more Provincial Reconstruction Teams (PRTs) and by enhancing our support for the upcoming elections;
- agreed to conclude the Alliance's successful SFOR operation in Bosnia and Herzegovina, and welcomed the readiness of the European Union to deploy a new and distinct UN-mandated Chapter VII mission in the country, based on the Berlin+ arrangements agreed between our two organisations;
- confirmed that a robust KFOR presence remains essential to further enhance security and promote the political process in Kosovo;
- decided to enhance the contribution of Operation Active Endeavour, our maritime operation in the Mediterranean, to the fight against terrorism;
- decided to offer assistance to the Government of Iraq with the training of its security forces, in conformity with the separate statement that we have issued on Iraq;
- agreed on an enhanced set of measures to strengthen our individual and collective contribution to the international community's fight against terrorism;
- decided to further the transformation of our military capabilities to make them more modern, more usable and more deployable to carry out the full range of Alliance missions;
- reaffirmed that NATO's door remains open to new members, and encouraged Albania, Croatia and the former Yugoslav Republic of Macedonia to continue the reforms necessary to progress towards NATO membership;
- taken a number of steps to further strengthen the Euro-Atlantic Partnership, in particular through a special focus on engaging with our Partners in the strategically important regions of the Caucasus and Central Asia; and

- decided to enhance our Mediterranean Dialogue and to offer cooperation to the broader Middle East region through the “Istanbul Cooperation Initiative”.
4. Contributing to peace and stability in Afghanistan is NATO’s key priority. NATO’s leadership of the UN-mandated International Security Assistance Force demonstrates the readiness of the North Atlantic Council to decide to launch operations to ensure our common security. NATO’s aim is to assist in the emergence of a secure and stable Afghanistan, with a broad-based, gender sensitive, multi-ethnic and fully representative government, integrated into the international community and cooperating with its neighbours. Establishing and sustaining peace in Afghanistan is essential to the well-being of the Afghan people and to our shared struggle against terrorism. We remain committed to that cause and pledge to contribute to ISAF the forces necessary for successful completion of our mission in Afghanistan.
 5. In consultation with the Afghan authorities, we will continue to expand ISAF in stages throughout Afghanistan, through the establishment by lead nations of additional Provincial Reconstruction Teams. We will continue to coordinate and cooperate with Operation Enduring Freedom, as appropriate. The successful conduct of nation-wide elections will be a crucial milestone in the democratic development and peaceful evolution of Afghanistan. In response to President Karzai’s request, ISAF is currently supporting the voter registration process and will provide enhanced support to the Afghan authorities in providing security during the election period, within means and capabilities. After the election, it will be for the government of Afghanistan to develop a forward-looking plan that fulfils the vision of the Bonn Agreement to promote national reconciliation, lasting peace, stability, and respect for human rights. ISAF has been assisting in disarming the militias and securing weapons. The Bonn process is on track and legitimate political institutions are developing. Reconstruction projects, security sector reform and other initiatives are improving the daily lives of many citizens. We strongly condemn the increasing attacks on civilian aid workers, who are making a valuable contribution to Afghanistan’s future.
 6. We call on the Afghan authorities to energetically pursue the disarmament, demobilisation and reintegration process, and particularly the withdrawal of

military units from Kabul and other urban centres. We will provide appropriate support, within ISAF's mandate, to the Afghan authorities in taking resolute action against the production and trafficking of narcotics. We are prepared to help the Afghan government to build a better future for Afghanistan, together with Operation Enduring Freedom, the UN Assistance Mission to Afghanistan, the European Union, and other international organisations on the ground. We also call on Afghanistan's neighbours to contribute to this effort consistent with the wishes of the Afghan authorities. We commend the role of Canada in ISAF and look forward to the future role of the Eurocorps.

7. The security environment in the strategically important region of the Balkans is stable but remains fragile. The Alliance remains committed to peace and stability in the Balkans, and the territorial integrity and sovereignty of all the countries in the region. We will remain committed until peace and security are firmly established and the progressive integration of all Balkan countries into Euro-Atlantic structures is achieved. All the countries of the region must assume ownership of, and implement, pressing reforms. Closer cooperation in their own region will help to promote stability and prosperity. While welcoming improvement in cooperation with the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), where it has occurred, we stress that all countries concerned must cooperate fully with the ICTY, in particular bringing to justice all those who are indicted by the Tribunal, notably Radovan Karadzic and Ratko Mladic, as well as Ante Gotovina, in accordance with United Nations Security Council Resolutions 1503 and 1534.
8. As the security situation in Bosnia and Herzegovina has evolved positively, we have decided to conclude the Alliance's successful SFOR operation by the end of this year. We welcome the readiness of the European Union to deploy a new and distinct UN-mandated robust Chapter VII mission in the country, based on the Berlin+ arrangements agreed between our two organisations, and look forward to continued close cooperation. NATO's long-term political commitment to Bosnia and Herzegovina remains unchanged and the establishment of a NATO headquarters will constitute NATO's residual military presence in the country. NATO HQ Sarajevo, which has the principal task of providing advice on defence reform, will also undertake certain operational supporting tasks,

such as counter-terrorism whilst ensuring force protection; supporting the ICTY, within means and capabilities, with regard to the detention of persons indicted for war crimes; and intelligence sharing with the EU. The Dayton/Paris Accords remain in force as the basis for peace and stability in Bosnia and Herzegovina.

9. In Kosovo, a robust KFOR presence remains essential to further enhance security and promote the political process. We reaffirm our commitment to a secure, stable and multi-ethnic Kosovo, on the basis of full implementation of United Nations Security Council Resolution 1244, the agreed Standards before Status Policy and the Standards Review Mechanism. We strongly condemn the outbreak of violence resulting in the loss of lives and the destruction of religious and cultural heritage sites in March 2004, and will not tolerate any such actions intended to undermine the political process. We call on all parties to speed up the reconstruction and to create conditions for the safe return of displaced persons. We urge all communities to work constructively towards meeting the internationally endorsed standards, to engage in dialogue at all levels, and to participate in local civic institutions. We also call on them to conduct, and participate in, the upcoming October elections in a fair and peaceful manner. We welcome the appointment by the UN Secretary General of Mr. Søren Jessen-Petersen as his Special Representative in Kosovo. To further progress, NATO will continue to work with the UN, the EU, the OSCE and other international organisations, as well as the Contact Group, including, as appropriate, attendance at its meetings.
10. NATO's maritime surveillance and escort operation, Operation Active Endeavour, demonstrates the Alliance's resolve and ability to respond to terrorism. In March of this year, the operation was extended to the whole of the Mediterranean. Work is underway to further enhance its contribution to the fight against terrorism, including through the contributory support of partner countries, including the Mediterranean Dialogue countries. We welcome the offers of contributory support by Russia and Ukraine and have invited both countries to discuss the modalities of their participation. All such offers of support, including by other interested countries, will be considered on a case-by-case basis. In reviewing Operation Active Endeavour's mission, NATO may consider addressing, in accordance with international law, the risk of terrorist-related trafficking in,

or use of, nuclear, chemical and biological weapons, their means of delivery and related materials.

11. We pay tribute to the men and women of all nations serving in NATO-led operations for their professionalism and dedication to the cause of peace and security. We appreciate how much the success of our operations depends on the bonds they build with the governments and peoples in the various theatres of operation. We are profoundly grateful for the sacrifice of those who have lost their lives or been injured in the course of their mission, and extend our deepest sympathies to their families and loved ones.
12. Terrorism and the proliferation of Weapons of Mass Destruction (WMD) and their means of delivery currently pose key threats and challenges to Alliance and international security.
13. We strongly condemn terrorism, whatever its motivations or manifestations, and will fight it together as long as necessary. The Alliance provides an essential transatlantic dimension to the response against terrorism, which requires the closest possible cooperation of North America and Europe. We are committed to continue our struggle against terrorism in all its forms, in accordance with international law provisions and UN principles. Our approach to terrorism, and its causes, will include the full implementation of United Nations Security Council Resolution 1373 on the fight against terrorism, and will continue to be multi-faceted and comprehensive, including political, diplomatic, economic and, where necessary, military means. Continuing terrorist acts, including in Istanbul last year and in Madrid in March of this year, have shown the acute threat which terrorism continues to pose around the world. Defence against terrorism may include activities by NATO's military forces, based on decisions by the North Atlantic Council, to deter, disrupt, defend and protect against terrorist attacks, or threat of attacks, directed from abroad, against populations, territory, infrastructure and forces of any member state, including by acting against these terrorists and those who harbour them. We have accordingly agreed today an enhanced set of measures to strengthen our individual and collective contribution to the international community's fight against terrorism, including the need to prevent WMD from being acquired by terrorists. These measures include:

- improved intelligence sharing between our nations, including through our Terrorist Threat Intelligence Unit and a review of current intelligence structures at NATO Headquarters;
 - a greater ability to respond rapidly to national requests for assistance in protecting against and dealing with the consequences of terrorist attacks, including attacks involving chemical, biological, radiological and nuclear (CBRN) weapons and, in this regard, continued robust support for the NATO Multinational CBRN Defence Battalion;
 - assistance to protect selected major events, including with NATO Airborne Early Warning and Control Aircraft;
 - an enhanced contribution to the fight against terrorism by Operation Active Endeavour;
 - a continued robust effort through our operations in the Balkans and Afghanistan to help create conditions in which terrorism cannot flourish;
 - enhanced capabilities to defend against terrorist attacks, including through our programme of work to develop new, advanced technologies; and
 - increased cooperation with our partners, including through the implementation of our Civil Emergency Action Plan and the Partnership Action Plan on Terrorism, and with other international and regional organisations, including the active pursuit of consultations and exchange of information with the European Union.
14. The Alliance's policy of support for arms control, disarmament and non-proliferation will continue to play a major role in the achievement of the Alliance's security objectives, including preventing the proliferation of Weapons of Mass Destruction and their means of delivery. We stress the importance of all states abiding by, and fully implementing, their arms control, disarmament, and non-proliferation commitments, and of strengthening existing international arms control and disarmament accords and multilateral non-proliferation and export control regimes. In this regard, early admission of all NATO members into all appropriate existing non-proliferation regimes would play a positive role. Today, we:
- underline our commitment to reinforcing the Nuclear Non-Proliferation Treaty, the cornerstone of non-proliferation and disarmament, and ensuring the full compliance with it by all states Party to the Treaty;
 - underline the importance of related other international accords, including the Biological and Toxin Weapons Convention, the Chemical Weapons

Convention and the Hague Code of Conduct against the Proliferation of Ballistic Missiles;

- strongly support United Nations Security Council Resolution 1540, calling on all states to establish effective national export controls, to adopt and enforce laws to criminalise proliferation, to take cooperative action to prevent non-state actors from acquiring WMD, and to end illicit trafficking in WMD and related materials;
- resolve to strengthen our common efforts to reduce and safeguard nuclear and radiological material;
- resolve to prevent and contain proliferation of WMD and their means of delivery, and to work together to achieve these objectives;
- welcome the adoption by the G-8 of its Action Plan on Non-Proliferation adopted on 10 June; and
- welcome the discovery and ongoing investigation of the A.Q. Khan proliferation network.

15. The Alliance underscores its strong support for the aims of the Proliferation Security Initiative (PSI) and its Statement of Interdiction Principles to establish a more co-ordinated and effective basis through which to impede and stop shipments of WMD, delivery systems, and related materials flowing to and from states and non-state actors of proliferation concern. The Alliance welcomes PSI efforts which are consistent with national legal authorities and relevant international law and frameworks, including United Nations Security Council Resolutions. We call on our partners and other countries to join us in supporting and implementing the objectives of the PSI.
16. The Alliance welcomes the steps taken by Libya to implement its decision, announced on 19 December 2003, to dismantle its WMD programmes under international supervision, and to limit its missiles to a range less than 300 kilometres. We look forward to continued progress. At the same time, we urge Libya to respect fundamental human rights.
17. We reiterate our commitment to the CFE Treaty as a cornerstone of European security, and reaffirm our attachment to the early entry into force of the Adapted Treaty. We recall that fulfilment of the remaining Istanbul commitments on the

Republic of Georgia and the Republic of Moldova will create the conditions for Allies and other States Parties to move forward on ratification of the Adapted CFE Treaty. We note the progress that was made in 2003 on withdrawal of Russian military forces from the Republic of Moldova. We regret that this progress has not continued in 2004 and that the extended 31 December 2003 completion date, agreed in the framework of the OSCE, was not met. It is essential that efforts be intensified to complete the withdrawal as soon as possible. We will continue, via the OSCE, to monitor and assist in this process. We urge a swift resolution of the outstanding issues between Georgia and Russia as set out in their Istanbul Joint Statement of 17 November 1999, and to this end, call upon the parties to resume negotiations at an appropriately senior level. We welcome the approach of non-CFE Allies who have stated their intention to request accession to the Adapted CFE Treaty upon its entry into force. Their accession would provide an important additional contribution to European security and stability.

18. We welcome the progress made in the transformation of the Alliance's military capabilities. This is a long-term endeavour which must continue if NATO is to be able to perform the full range of its missions in a challenging security environment and respond to its operational commitments and the threats we face today, including terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction. NATO must be able to field forces that can move quickly to sustain operations over distance and time.
19. In realising the goals we set at the Prague Summit in November 2002:
 - the NATO Multinational CBRN Defence Battalion has just become fully operational;
 - as planned, the operationally flexible NATO Response Force (NRF) will reach initial operational capability later this year;
 - the implementation of NATO's streamlined command arrangements is on track, including the establishment of Allied Command Transformation;
 - the implementation of national Prague Capabilities Commitments (PCC) is progressing, and multinational activities – in strategic sealift and airlift, air-to-air refuelling, and the Alliance Ground Surveillance system – continue to make progress and will enhance our military capabilities in many areas; and

- we are examining options for addressing the increasing missile threat to Alliance territory, forces and population centres through an appropriate mix of political and defence efforts, along with deterrence. We note the initiation of the feasibility study on missile defence decided at Prague to examine options, and we continue to assess the missile threats.
20. In order to meet today's challenges, we need the right capabilities. In some cases nations could free up resources from no longer needed national force structures and/or capabilities and reinvest them in deployable capabilities. We need greater willingness and preparedness of nations to provide these forces and capabilities. NATO needs to be able to act quickly and is configured to do so. At the same time, we are determined to further enhance our political decision-making process through in-depth consultations facilitating a common sense of purpose and resolve, the definition of clear strategies and objectives before launching an operation, as well as enhanced planning to support nations' contributions to operations – recognising the sovereign right of each of our nations to decide upon the use of its forces.
21. In order to enhance our ability to conduct operations successfully and strengthen the link between political agreement to commence operations and the provision of the necessary forces, we have today:
- welcomed the commitments made by the seven new Allies in the framework of the Prague Capabilities Commitment, and reaffirmed our support for it; we welcomed the cooperation between PCC and European Capabilities Action Plan groups; we will give special emphasis in our national plans to overcoming remaining critical shortages, implementing our national commitments, further advancing the multinational cooperation projects in which our countries participate, and making our capabilities interoperable and adapting them to the evolving security environment;
 - welcomed the report from our Defence Ministers on further steps to increase the usability of our forces through the adoption in Istanbul of high-level political targets and to supplement such targets through individual national usability targets, and agreed to intensify our efforts, taking account of national priorities and obligations, to structure, prepare and equip land forces for deployed operations under NATO or other auspices;

- welcomed changes to the Alliance's planning processes, making them more responsive to current and future operational requirements. We have directed the Council in Permanent Session to produce for our consideration comprehensive political guidance in support of the Strategic Concept for all Alliance capabilities issues, planning disciplines and intelligence, responsive to the Alliance's requirements, including for forces which are interoperable and deployable, able to carry out major operations as well as smaller ones, to conduct them concurrently if necessary, as well as to operate jointly in a complex security environment. The interfaces between the respective Alliance planning disciplines, including operational planning, should be further analysed;
 - welcomed progress in the work to improve the force generation process for NATO-agreed operations and the NATO Response Force, including by moving towards a longer-term and more comprehensive and pro-active approach, and facilitating decisions that are matched at each stage with the requisite military capabilities; and
 - directed that work on theatre ballistic missile defence be taken forward expeditiously. In this context we noted the approval of the principle of the establishment of a NATO Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence programme; welcomed the willingness of nations to make the tri-national Extended Air Defence Task Force available to the Alliance; and noted ongoing work by the NATO Military Authorities in relation to the defence of deployed NATO forces, including the NRF, against theatre ballistic missiles.
22. With the decisions taken here in Istanbul and the further improvements we have put in train and which we have directed the Council in Permanent Session to pursue, we are ensuring that Allied capabilities will be modern, efficient and flexible, fully appropriate to the challenges we face now and may face in the future.
23. We have invited the Secretary General and the Council in Permanent Session to take the steps necessary to ensure that the transformation process, including on questions of management and funding, is fully implemented. We look forward to the outcome of the NATO Agencies Review which should provide a sound basis for the next decade of support activity. We encourage the Secretary General to carry forward the new NATO Headquarters project in a timely and effective way.

24. NATO's armament activities must meet the Alliance's evolving military needs. We therefore reaffirm the importance we attach to mutually advantageous transatlantic defence industrial cooperation.
25. We celebrate the success of NATO's Open Door policy, and reaffirm today that our seven new members will not be the last. The door to membership remains open. We welcome the progress made by Albania, Croatia and the former Yugoslav Republic of Macedonia ⁽¹⁾ in implementing their Annual National Programmes under the Membership Action Plan, and encourage them to continue pursuing the reforms necessary to progress towards NATO membership. We also commend their contribution to regional stability and cooperation. We want all three countries to succeed and will continue to assist them in their reform efforts. NATO will continue to assess each country's candidacy individually, based on the progress made towards reform goals pursued through the Membership Action Plan, which will remain the vehicle to keep the readiness of each aspirant for membership under review. We direct that NATO Foreign Ministers keep the enlargement process, including the implementation of the Membership Action Plan, under continual review and report to us. We will review at the next Summit progress by aspirants towards membership based on that report.
26. The recent enlargements of NATO and the European Union are a major step towards a Europe whole and free, and a strong confirmation that our organisations share common values and strategic interests. We are pleased with the progress made in developing the NATO-EU strategic partnership on the basis of and since the conclusion of the Berlin+ arrangements. NATO and the EU continue to cooperate effectively in the Western Balkans, and are committed to assist the countries of the region in their further integration into Euro-Atlantic structures. NATO-EU relations now cover a wide range of issues of common interest relating to security, defence and crisis management, including the fight against terrorism, the development of coherent and mutually reinforcing military capabilities, and civil emergency planning. We are determined to work together to further develop the NATO-EU strategic partnership as agreed by our two organisations, in a spirit of transparency, and respecting the autonomy of our two organisations.

27. Building on the progress made since our Prague Summit, we have today taken a number of steps to further strengthen the Euro-Atlantic Partnership. While taking these steps, we expect all Partners to fulfil their commitments to the protection and promotion of human rights and the other fundamental freedoms and values they have adhered to under the Euro-Atlantic Partnership Council and the Partnership for Peace. We support the independence, sovereignty and territorial integrity of all states in the Euro-Atlantic area.
28. We have launched today a Partnership Action Plan on Defence Institution Building. We encourage and support Partners to make full use of this new instrument to build democratically responsible defence institutions.
29. Military interoperability and transformation are central to the effectiveness of our Partnerships in helping us to meet evolving security challenges and to enable Allied and Partner forces to operate effectively in NATO-led operations. The value of this cooperation to the Alliance, in particular by the Western European Partners, is continuously being demonstrated in the Balkans as well as in Afghanistan. We intend, therefore, to provide our Partners with increased opportunities to enhance their contributions to NATO-led operations, and to help transform their defences in keeping with NATO's own evolving operational roles and capabilities, including through enhancement of the Operational Capabilities Concept. We will seek the earliest possible involvement by troop-contributing nations in the decision-shaping process, including the possibility of political consultation. NATO's new command structure offers opportunities to increase the participation by Partners, including by offering them appropriate representation in the Allied Command Transformation.
30. NATO has adopted a comprehensive policy to contribute to international efforts to combat the trafficking in human beings, which constitutes a flagrant abuse of human rights and fuels corruption and organised crime. We are also determined to work together with our Partners to support international efforts, where NATO can add value, to combat this and other forms of illegal trafficking.
31. In enhancing the Euro-Atlantic Partnership, we will put special focus on engaging with our Partners in the strategically important regions of the Caucasus and Central Asia. Towards that end, NATO has agreed on improved liaison

arrangements, including the assignment of two liaison officers, as well as a special representative for the two regions from within the International Staff. We welcome the decision by Georgia, Azerbaijan and Uzbekistan to develop Individual Partnership Action Plans with NATO. This constitutes a significant step in these countries' efforts to develop closer Partnership relations with the Alliance. We welcome the commitment of the new government of Georgia to reform.

32. We remain committed to partnership with the Republic of Moldova and encourage it to make use of Partnership instruments to take forward its aspirations of promoting stability in the region as a Partner of this Alliance.
33. We look forward to welcoming Bosnia and Herzegovina and Serbia and Montenegro into the Partnership for Peace once they have met the established NATO conditions. We want them to succeed in joining the Euro-Atlantic partnership and will assist them in this endeavour. We are prepared to assist the countries by including them in selected PfP activities. Each country will be judged on its own merits on the road to PfP.
34. We welcome Bosnia and Herzegovina's significant progress in defence reform, a key condition for PfP membership. We urge continued progress towards achieving a single military force. We have agreed to designate a Contact Point Embassy in Sarajevo to increase understanding of NATO. We are concerned that Bosnia and Herzegovina, particularly obstructionist elements in the Republika Srpska entity, has failed to live up to its obligation to cooperate fully with ICTY, including the arrest and transfer to the jurisdiction of the Tribunal of war crimes indictees, a fundamental requirement for the country to join PfP. We also look for systemic changes necessary to develop effective security and law enforcement structures.
35. Serbia and Montenegro has also shown progress in defence reform, and the government has played a constructive regional role, improving relations with its neighbours. We look forward to further progress in these areas, in particular in relation to the government's engagement on Kosovo-related issues. At the same time, the International Court of Justice cases against several of the Allies still stand. We call on the government to fulfil its international obligations, in particular to

cooperate with ICTY and render all necessary assistance to secure the arrest and transfer to the jurisdiction of the Tribunal of war crimes indictees.

36. From its inception in 1994, NATO's Mediterranean Dialogue has greatly contributed to building confidence and cooperation between the Alliance and its Mediterranean partners. In the current security environment there are greater opportunities for effective cooperation with Mediterranean Dialogue partners. Following our decision at Prague to upgrade the Mediterranean Dialogue, we are today inviting our Mediterranean partners to establish a more ambitious and expanded partnership, guided by the principle of joint ownership and taking into consideration their particular interests and needs. The overall aim of this partnership will be to contribute towards regional security and stability through stronger practical cooperation, including by enhancing the existing political dialogue, achieving interoperability, developing defence reform and contributing to the fight against terrorism. Our efforts will complement and mutually reinforce other Mediterranean initiatives, including those of the EU and the OSCE.
37. We have today also decided to offer cooperation to the broader Middle East region by launching our "Istanbul Cooperation Initiative". This initiative is offered by NATO to interested countries in the region, starting with the countries of the Gulf Cooperation Council, to foster mutually beneficial bilateral relationships and thus enhance security and stability. The initiative focuses on practical cooperation where NATO can add value, notably in the defence and security fields. This initiative is distinct from, yet takes into account and complements, other initiatives involving other international actors.
38. While respecting the specificity of the Mediterranean Dialogue, the enhanced Mediterranean Dialogue and the "Istanbul Cooperation Initiative" are complementary, progressive and individualised processes. They will be developed in a spirit of joint ownership with the countries involved. Continued consultation and active engagement will be essential to their success.
39. Since its creation two years ago, the NATO-Russia Council has raised the quality of the relationship between the Alliance and Russia to a new level, to the benefit of the entire Euro-Atlantic area. We reaffirm our determination to broaden our

political dialogue and are committed to deepening our consultations on key security issues, including Afghanistan and the Balkans, and the fight against terrorism and against the proliferation of Weapons of Mass Destruction and their means of delivery. Our practical cooperation has progressed further, including in military-to-military projects. Through our efforts to improve interoperability, we have also laid the groundwork for future operational support to NATO forces, including for potential joint peacekeeping operations. We welcome the progress made in advancing practical cooperation on theatre missile defence, civil emergency planning, the Cooperative Airspace Initiative, and search and rescue at sea. We look forward to making further progress in implementing the Rome Declaration of May 2002, working together as equal partners in areas of common interest.

40. We welcome Ukraine's determination to pursue full Euro-Atlantic integration. In this context, we reaffirm the necessity to achieve consistent and measurable progress in democratic reform. We encourage Ukraine to accelerate the implementation of the objectives outlined in the NATO-Ukraine Action Plan, particularly regarding the conduct of free and fair elections, the guaranteeing of media freedoms, and implementation of the results of the Defence Review. We are determined to support Ukraine in these efforts, while noting that a further strengthening of our relationship will require stronger evidence of Ukraine's commitment to comprehensive reform, in particular with a view to the conduct of presidential elections this autumn. We welcome Ukraine's continued participation in KFOR within the Polish-Ukrainian Battalion. We note the progress made by Ukraine in defence reform and in strengthening defence and military cooperation with NATO, including in the area of host nation support and strategic airlift. With this understanding, we instruct the Council in Permanent Session to assess NATO-Ukraine relations, with a view to presenting recommendations to Foreign Ministers after the presidential elections.
41. We note the importance of the Black Sea region for Euro-Atlantic security. Littoral countries, Allies and Partners are working together to contribute to further strengthening security and stability in the area. Our Alliance is prepared to explore means to complement these efforts, building upon existing forms of regional cooperation.

42. We welcome the interest shown by several countries who are developing individual, mutually beneficial dialogues on security matters with NATO as contact countries. In this context, we welcome the interest shown by Australia in closer cooperation with our Alliance.
43. NATO and the OSCE have largely complementary responsibilities and common interests, both functionally and geographically. NATO will continue to further develop the cooperation with the OSCE in areas such as conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation.
44. We welcome the role of the NATO Parliamentary Assembly in complementing NATO's efforts to promote stability throughout Europe. We also appreciate the contribution made by the Atlantic Treaty Association in promoting better understanding of the Alliance and its objectives among our publics.
45. Today's complex strategic environment demands a broad approach to security, comprising political, economic and military elements. We are united in our commitment to such an approach. The Alliance is conducting challenging operations in regions of strategic importance; transforming its capabilities to meet the new threats; and working ever more closely together with partner countries and other international organisations in a truly multilateral effort to address common security concerns. While NATO's transformation continues, its fundamental purpose – based on the common values of democracy, human rights and the rule of law – endures: to serve as an essential transatlantic forum for consultation and an effective instrument for Europe and North America to defend peace and stability, now and into the future.
46. We express our deep appreciation for the gracious hospitality extended to us by the Government of Turkey and the city of Istanbul. Here in Istanbul, a city that bridges two continents, we have reaffirmed the vital transatlantic link, and extended new offers of cooperation to countries and to regions of strategic importance.
47. Turkey recognises the Republic of Macedonia with its constitutional name.

The Istanbul Declaration

Our Security in a New era*

28 June 2004

**Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting
of the North Atlantic Council in Istanbul on 28 June 2004**

We, the Heads of State and Government of the member countries of the North Atlantic Alliance, meet today in Istanbul to renew our commitment to collective defence, and to address together NATO's response to the security challenges we face at the beginning of the 21st century.

NATO embodies the vital partnership between Europe and North America. Our Alliance is founded on the principles of democracy, individual liberty, and the rule of law. Those values, rooted in the principles of the United Nations Charter and the Washington Treaty, underlie the unique character of the transatlantic link.

We celebrate NATO's critical role in fostering the spread of freedom throughout Europe. Today, we welcome seven new members. Their participation in this Summit demonstrates that we remain committed to a Europe whole, free and at peace. We pledge again that our Alliance remains open to all European democracies, regardless of geography,

* Versão on line

<http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-097e.htm> (NATO Press Release (2004)097 de 28 de Junho de 2004)
Acedido em 07-07-2004

willing and able to meet the responsibilities of membership, and whose inclusion would enhance overall security and stability in Europe.

Collective defence remains the core purpose of the Alliance. But the threats that NATO faces have changed substantially. We remain committed to address vigorously the threats facing our Alliance, taking into account that they emanate from a far wider area than in the past. They include terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction. North America and Europe face these threats together. NATO is engaged in fighting terrorism, strengthening security and building stability in many regions in the world. Now as ever, unity within the Alliance is essential, and the principle of the indivisibility of Allied security is fundamental. We are determined to address effectively the threats to our territory, forces and populations from wherever they may come.

The Alliance is adapting to meet these security challenges through its military operations and activities, its engagement with partners and its continued transformation of military capabilities.

Today, we have approved a major expansion of NATO's role in Afghanistan in support of the Afghan Authorities. We will commit the resources needed to make this mission a success.

NATO is also leading military operations in the Balkans and the Mediterranean, and supporting Poland's leadership of the Multinational Division in Iraq. We have also issued a separate statement on Iraq.

The decision to end NATO's nine year mission in Bosnia marks its success in ending the war and keeping the peace in that country. We welcome the decision of the European Union to mount a new operation in Bosnia, and look forward to continued cooperation.

NATO continues to build closer cooperation on common security concerns with the European Union and with states in Europe, including Russia, Ukraine and the states of Central Asia and the Caucasus, as well as with states of the Mediterranean and the Broader Middle East. Today, we have taken decisions aimed at strengthening these relationships further in order to cooperate effectively in addressing the challenges of the 21st century.

NATO is transforming its military capabilities in order to adapt to the changing strategic environment. The new command structure, the NATO Response Force, and the Chemical, Biological, Radiological, Nuclear Defence battalion are progressing. Together, they give NATO much stronger and faster military capabilities. But transformation is a process, not an event. We are therefore committed to continued transformation and to

further strengthen our operational capabilities and procedures so that our forces are more deployable and usable. To this end, we invite the Secretary General and the North Atlantic Council in permanent session to take the steps necessary to ensure that the transformation process is fully implemented, and to report to us at the next NATO Summit.

The North Atlantic Alliance has confronted challenge and change throughout its history, yet has always proved resilient in adapting to new situations. As we face a new era of danger and hope, NATO remains our vital multilateral bridge across the Atlantic, complementing a common political approach with its military capabilities. We renew our commitment to consult, deliberate and act together as Allies. We are confident that NATO will remain our indispensable instrument in defending our freedom and security.



Através das leituras

Obras existentes no acervo do IDN

MONOGRAFIAS

BRANDÃO, Eduardo H. Serra, *Um Novo Direito do Mar*, Lisboa, Edições Culturais da Marinha, 2000, Cota 10490-36 A

BRANDÃO, Eduardo H. Serra, *A Equidade na Delimitação dos Espaços Marítimos*, Lisboa, Instituto Hispano-Luso-Americano de Direito Marítimo, 1989, Cota 6393-13 F

BRITO, Paulo Cunha Baião, *La Politique de Défense du Portugal entre l'Atlantique et l'Europe*, Paris, Ecole des Hautes Etudes Internationales, 1991, Cota 7553-2 E

CARVALHO, Virgílio de, *A Importância do Mar para Portugal. Passado Presente e Futuro*, Lisboa, Bertrand, Instituto da Defesa Nacional, 1995, Cota 9014-16 F

CARVALHO, Virgílio de, *O Lugar da Europa e de Portugal no Mundo: Ensaio Geopolítico a Propósito da Comunidade Europeia*, Porto, Movilivro, 1993, Cota 8226-20 G

ESPARTEIRO, António Marques, *Três Séculos no Mar (1640-1910)*, Lisboa, Ministério da Marinha, Cota 8069-3 A

MACHETE, Rui, GALVÃO, Gil, *Consequências da Evolução do Direito Internacional do Mar nos Tratados e Acordos de Pesca que Portugal Subscreveu*, Revista Relações Internacionais, 1982, Cota 2937-19 F

OLIVEIRA, Fernando, *A Arte da Guerra do Mar*, Lisboa, Ministério da Marinha, 1983, Cota 6964-15 G

PONTE, António Carlos Fuzeta da, *Contributos para uma Estratégia Portuguesa*, Lisboa, Cota 7671-7 F

PORTERO, José Luís Rodrigues, *As Águas Jurisdicionais Portuguesas e a Adesão Comunitária*, Lisboa, Instituto Superior Naval de Guerra, Cota 5151-28 B

RIBEIRO, Manuel de Almeida, *A Zona Económica Exclusiva*, Lisboa, ISCSP, 1992, Cota 8275-21 G

PERIÓDICOS

CARVALHO, Virgílio de, "A Importância dos Oceanos para o Futuro da Comunidade de Países de Língua Portuguesa", in: *Africana*, Centro de Estudos Africanos e Orientais da Universidade Portucalense, Lisboa, nº 17 (Março 1997), pp. 93-105

CARVALHO, Virgílio de, "Da Importância Económica e Estratégica dos Oceanos", in: *Africana*, Centro de Estudos Africanos e Orientais da Universidade Portucalense, Lisboa, nº 16 (Março 1996), pp. 33-47

MATEUS, Paulo José Reis, "A Capacidade da Força Aérea na Prevenção, Controlo e Combate da Poluição Marítima", in: *Mais Alto*, Revista da Força Aérea Portuguesa, Alfragide, Ano 41, nº 341 (Janeiro-Fevereiro 2003), pp. 22-30

BASTOS, Fernando Loureiro, "Algumas Notas Sobre a Zona Económica Exclusiva e a Caracterização do Direito Internacional Contemporâneo", in: *Política Internacional*, Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, Lisboa, nº 1 vol. 1 (Janeiro 1990) pp. 195-215

CARVALHO, Virgílio de, “Os Oceanos, as Marinhas e a Soberania”, in: *Anais do Clube Militar Naval*, Lisboa, Ano 128, tomos 4 a 6 (Abril-Junho 1998), pp. 269-285

RAMOS, Carlos Manuel de Sousa Costa, “A Importância do Mar na Evolução do Conceito Estratégico Nacional”, in: *Estratégia*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, vol. II (1990), pp. 261-282

BRANDÃO, Serra, “A Equidade na Delimitação dos Espaços Marítimos”, in: *Anais do Clube Militar Naval*, Clube Militar Naval, Lisboa, Ano 119 (Abril-Junho 1989), pp. 251-268

SANTOS, José Alberto Loureiro dos, “O Atlântico na Independência de Portugal”, in: *Revista Militar*, Lisboa, vol. 55, nº 12 (Dezembro 2003), pp. 1247-1255

ENDEREÇOS INTERNET

- http://www.marinha.pt/vida_naval/orgaos/academia.html
Academia de Marinha
- <http://www.ualg.pt/ciacomar/>
Centro de Investigação dos Ambientes Costeiros e Marinhos
- <http://ipimar-iniap.ipimar.pt/departamentos/ambiente-aquatico.html>
Departamento de Ambiente Aquático
- <http://www.escolanaval.pt/>
Escola Naval
- http://www.marinha.pt/gab_cema/npo2000/inicio.html
Estado-Maior da Armada
- <http://network.up.pt/conhecaup/facinst/icbas/icbast.htm>
Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar
- <http://ipimar-iniap.ipimar.pt/>
Instituto de Investigação das Pescas e do Mar
- <http://www.io.fc.ul.pt/>
Instituto de Oceanografia
- <http://www.hidrografico.pt/hidrografico/Organizacao/organizacao.htm>
Instituto Hidrográfico
- <http://www.marinha.pt/>
Marinha Portuguesa
- <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>
NATO, North Atlantic Council (Arquivo capturado em 07-07-2004)
- <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-097e.htm>
NATO, North Atlantic Council (Arquivo capturado em 07-07-2004)

O Mar, a Economia e a Segurança Nacional

O Instituto da Defesa Nacional, através da sua Delegação no Norte promoveu no Porto nos dias **25 e 26 de Junho de 2003** um Seminário sobre o Mar, a Economia e a Segurança Nacional.

O objectivo desta iniciativa foi permitir um melhor conhecimento e debate sobre a importância do mar e dos seus recursos para o desenvolvimento do país e da sua economia. Assim, no dia 25, no Auditório da Reitoria da Universidade do Porto, com início às 09H30, decorreram três painéis:

- O primeiro tratou das características, potencialidades e vulnerabilidades do espaço marítimo sob responsabilidade nacional, os seus recursos, a estrutura portuária nacional e os transportes marítimos.
- No segundo painel foram apresentados alguns dos projectos mais significativos da investigação científica relativa ao mar desenvolvida em Laboratórios do Estado e nas Universidades.
- O terceiro painel ocupou-se de questões de segurança no ambiente marítimo, quer sejam resultantes de acidentes naturais, quer de acções provocadas pelo homem, sejam ou não de natureza criminosa, como a poluição, o narcotráfico, a imigração ilegal, o terrorismo.

No dia 26, no Auditório da EXPONOR, com início às 10H00, foi tratado o tema “O Mar e a Indústria Nacional”. Na parte da manhã foi apresentada a situação da Indústria de Construção e Reparação Naval, enquanto que na parte da tarde foram debatidos os contributos que muitas empresas, não necessariamente ligadas ao mar, poderão dar à construção e reparação navais pela integração dos seus produtos.

Conferência Internacional sobre Segurança e Defesa

Terrorism as a global threat: Models and defence strategies

O Instituto da Defesa Nacional, a Academia Militar, o Instituto de Altos Estudos Militares e o Centro de Investigação sobre Economia Militar promoveram nas instalações do IDN em Lisboa nos dias **1 e 2 de Julho de 2004** uma Conferência Internacional sobre Segurança e Defesa intitulada *Terrorism as a Global Threat: Models and Defence Strategies* com o objectivo de escarpelizar o terrorismo como a ameaça global mais preocupante dos nossos dias.

Esta Conferência foi dividida em três Sessões cuja língua de trabalho utilizada foi o inglês:

- Geopolitical Perspectives and Strategies on Terrorism;
- Economic, Political and other Contexts of Defence Strategies;
- Defence and Security Issues.

As Sessões contaram com a participação dos seguintes intervenientes:

- Todd Sandler (University of South California, Los Angeles, EUA)
- Martin Bayer (Institute of Peace Research and Security Policy, Universidade de Hamburgo, Alemanha)
- Ana Bela Bravo e C. Mendes Dias (Academia Militar, Lisboa)
- José Tavares (Universidade Nova de Lisboa)
- José Rodrigues dos Santos (Academia Militar, Lisboa)
- Nuno Simões de Melo (Academia Militar, Lisboa)

- Manolis Athanassiou (Universidade de Atenas, Grécia)
- C. P. Barros (ISEG, Universidade Técnica de Lisboa)
- Maria do Céu Pinto (Universidade do Minho, Braga)
- Paulo Fernando Viegas Nunes (Academia Militar, Lisboa)
- Tilman Bruck (Diw Berlin - German Institute for Economic Research, Berlim, Alemanha)
- Paul Dunne (University of West England, Bristol, Reino Unido)
- Carlos Manuel Mendes Dias (Academia Militar, Lisboa)
- Christos Kollias (TEI Larissa - Technological Education Institute, Larissa, Grécia)
- Susanna-Maria Paleologou (TEI Larissa - Technological Education Institute, Larissa, Grécia)
- E. Hilsenrath (University of North Texas, Denton, EUA)
- Pedro Antunes Ferreira (Academia Militar, Lisboa)
- Duncan Watson (University of Wales Swansea, Wales, Reino Unido)
- Ana Paula Martins (Universidade Católica Portuguesa, Lisboa)

No final das Sessões decorreu um Debate que contou com a intervenção do Prof. Doutor Adriano Moreira, do General Loureiro dos Santos, do Dr. André Inácio e do Dr. Silva Carvalho.

As palavras de abertura do Director do IDN, Tenente-General Garcia Leandro, nas quais colaborou o CMG. Cervaens Rodrigues, ilustrativas do teor das conferências, encontram-se publicadas na pág. 203.



Av. das Descobertas, n.º 17
Restelo • 1400-091 LISBOA
Tel.: 21 302 07 73 • Fax: 21 302 10 22

EUROpress

Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.
Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa
Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61
europress@mail.telepac.pt



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Boletim de Assinatura

Nome	_____			e-mail	_____
Morada	_____			Nº de Assinante	_____
Código Postal	_____	Localidade	_____	Indicativo	_____
				Telefone	(horas expediente) _____

Desejo adquirir a revista Nação e Defesa, na seguinte modalidade:

☐ ASSINATURA ANUAL

- ☐ Instituições 20,00 €
☐ Individuais 15,00 €
☐ Estudantes 12,50 €

É necessária fotocópia do comprovativo de estudante referente ao ano em curso.

☐ AVULSO

Cada número 7,50 €

Cada número assinantes 5,00 €

Números a comprar:

Assinatura _____

Data _____

O pagamento deve ser efectuado por vale postal ou cheque à ordem do Instituto da Defesa Nacional, e anexado a este Boletim

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 LISBOA

<http://www.idn.gov.pt> — publicacoes@mail.idn.pt

Tel. 21 392 46 00 — Fax 21 392 46 58

O artigo proposto para publicação pode ser enviado via correio electrónico para publicacoes@idn.mdn.gov.pt ou ser remetido em disquete, por via postal, para o Instituto da Defesa Nacional.

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 15 e 25 páginas ou 30.000 a 50.000 caracteres (espaços excluídos) em Word for Windows, letra Times New Roman tamanho 12, entrelinha 1,5.
- Os trabalhos finais do Curso de Defesa Nacional (CDN) aprovados para publicação, deverão ser editados na íntegra, dentro dos limites que as próprias normas do CDN definem para a extensão desses mesmos trabalhos.
- Ser acompanhado de um resumo em português e de um *abstract* em inglês (12 a 15 linhas).

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em www.idn.gov.pt/fichadeautor.doc) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista Nação e Defesa.

A revista Nação e Defesa poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respectiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (149,64 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá quatro exemplares da revista e dez separatas do seu artigo na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Editor Executivo da Nação e Defesa.

PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent as a Microsoft Word document by email to publicacoes@idn.mdn.gov.pt or by mail in floppy disk to the *Instituto da Defesa Nacional*.

The text should obey to certain requirements:

- It should have 15 to 25 pages or between 30,000 and 50,000 characters (spaces excluded), Font Times New Roman 12, space between lines 1,5 and must be presented as a Microsoft Word document.
- The final works of the National Defence Course approved for publication, must be edited integrally within the limits the norms of the Course establish for the same works.
- The author should provide a 12 to 15 lines abstract of the article.

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (www.idn.gov.pt/fichadeautor.doc), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (149,64 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Four issues of the magazine and ten offprints will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned by in these Norms should be presented to the Executive Publisher of Nação e Defesa.



INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL



COM O PATROCÍNIO DE:
**FUNDAÇÃO
ORIENTE**