

ARQUIPÉLAGO DOS AÇORES

PEDRO CATARINO AS FUNÇÕES DO REPRESENTANTE DA REPÚBLICA NO CONTEXTO DA AUTONOMIA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES VASCO ALVES CORDEIRO AÇORES: UM VALOR ESTRATÉGICO PARA O PAÍS BERTA CABRAL REPENSAR O ATLÂNTICO LUÍS MENDES CABRAL SERVIÇO REGIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL E BOMBEIROS DOS AÇORES: “UMA TAREFA DE TODOS PARA TODOS...” RODRIGO VASCONCELOS DE OLIVEIRA NOTAS SOBRE A COOPERAÇÃO INTER-REGIONAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES JOSÉ ROMÃO MOURATO CALDEIRA AS MISSÕES E CAPACIDADES DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NO ARQUIPÉLAGO DOS AÇORES GILBERTO P. CARREIRA E FILIPE MORA PORTEIRO O MAR DOS AÇORES E A SUA VALORIZAÇÃO ESTRATÉGICA LUÍS ANDRADE OS AÇORES ENTRE A EUROPA E OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA CARLOS GUILHERME RILEY OS AÇORES E OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA NO “LONGO SÉCULO XIX”

ARQUIPÉLAGO DOS AÇORES

PEDRO CATARINO AS FUNÇÕES DO REPRESENTANTE DA REPÚBLICA NO CONTEXTO DA AUTONOMIA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES VASCO ALVES CORDEIRO AÇORES: UM VALOR ESTRATÉGICO PARA O PAÍS BERTA CABRAL REPENSAR O ATLÂNTICO LUÍS MENDES CABRAL SERVIÇO REGIONAL DE PROTEÇÃO CIVIL E BOMBEIROS DOS AÇORES: "UMA TAREFA DE TODOS PARA TODOS..." RODRIGO VASCONCELOS DE OLIVEIRA NOTAS SOBRE A COOPERAÇÃO INTER-REGIONAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES JOSÉ ROMÃO MOURATO CALDEIRA AS MISSÕES E CAPACIDADES DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NO ARQUIPÉLAGO DOS AÇORES GILBERTO P. CARREIRA E FILIPE MORA PORTEIRO O MAR DOS AÇORES E A SUA VALORIZAÇÃO ESTRATÉGICA LUÍS ANDRADE OS AÇORES ENTRE A EUROPA E OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA CARLOS GUILHERME RILEY OS AÇORES E OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA NO "LONGO SÉCULO XIX"

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Diretor

Vitor Rodrigues Viana

Coordenador Editorial

Alexandre Carriço

Conselho Editorial

Alexandre Carriço, Ana Santos Pinto, António Horta Fernandes, António Paulo Duarte, António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Bruno Cardoso Reis, Carlos Branco, Carlos Mendes Dias, Daniel Pinéu, Francisco Prouença Garcia, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria do Céu Pinto, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Paulo Viegas Nunes, Raquel Freire, Rui Mora de Oliveira, Sandra Balão, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Martins da Cruz, António Vitorino, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie, Christopher Dandeker, Christopher Hill, George Modelski, Josef Joffe, Jurgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler, Zbigniew Brzezinski

Antigos Coordenadores Editoriais

1983/1991 – Amadeu Silva Carvalho. 1992/1996 – Artur Baptista dos Santos. 1997/1999 – Nuno Mira Vaz. 2000/2002 – Isabel Ferreira Nunes. 2003/2006 – António Horta Fernandes. 2006/2008 – Isabel Ferreira Nunes. 2009/2010 – João Vieira Borges.

Núcleo de Edições

Cristina Cardoso e António Baranita

Colaboração

Luísa Nunes

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Normas de Colaboração e Assinaturas

Consultar final da revista

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: idn.publicacoes@defesa.pt

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS – Indústria Gráfica

Rua João Saraiva, 10-A – 1700-249 Lisboa – Portugal

Tel.: 218 494 141/43

Fax.: 218 492 061

E-mail: geral@europress.pt

www.europress.pt

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 750 exemplares

Anotado na ERC

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Editorial	
<i>Vitor Rodrigues Viana</i>	5
Arquipélago dos Açores	
As Funções do Representante da República no Contexto da Autonomia da Região Autónoma dos Açores <i>Pedro Catarino</i>	8
Açores: Um Valor Estratégico para o País <i>Vasco Alves Cordeiro</i>	14
Repensar o Atlântico <i>Berta Cabral</i>	21
Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores: “Uma Tarefa de Todos para Todos...” <i>Luís Mendes Cabral</i>	29
Notas sobre a Cooperação Inter-Regional da Região Autónoma dos Açores <i>Rodrigo Vasconcelos de Oliveira</i>	44
As Missões e Capacidades das Forças Armadas Portuguesas no Arquipélago dos Açores <i>José Romão Mourato Caldeira</i>	53
O Mar dos Açores e a sua Valorização Estratégica: Descrição do Espaço Marítimo e Socioeconómico <i>Gilberto P. Carreira</i> <i>Filipe Mora Porteiro</i>	79
Os Açores entre a Europa e os Estados Unidos da América: Uma Perspetiva Geoestratégica <i>Luís Andrade</i>	96
Os Açores e os Estados Unidos da América no “Longo Século XIX” <i>Carlos Guilherme Riley</i>	107
Extra Dossiê	
Para as Actas: A Participação de Portugal na Elaboração da Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia <i>Rui Vinhas</i> <i>Rui Carmo</i> <i>Cristina Matos</i> <i>Paula Vicente</i>	128

A Defesa Europeia em Tempo de Austeridade: Os Desafios para a Europa do Sul <i>Nuno Severiano Teixeira</i> <i>Ana Santos Pinto</i>	137
The (Not So) Rapid Deployment Force: Bureaucratic and Political Barriers to Implementing Strategic Change <i>Luis da Vinha</i>	156

Este número temático da *Nação e Defesa* foca-se no arquipélago dos Açores, símbolo máximo do posicionamento euro-atlântico de Portugal.

A geografia política e económica do nosso país é europeia, mas a sua segurança e defesa é euro-atlântica, assumindo-se este arquipélago como o “elo essencial” desta relação transatlântica, nomeadamente com os Estados Unidos da América.

Na história dos Açores houve fases de grande projeção estratégica, interrompidas por períodos de desvalorização relativa da geografia, para se voltar a um novo ciclo de valorização estratégica do arquipélago.

Considerando as zonas económicas exclusivas das três parcelas territoriais de Portugal – continental, Açores e Madeira –, em termos mundiais o nosso país está entre os 20 Estados de maior dimensão territorial. Se incluirmos a extensão da plataforma continental marítima, a soberania e a jurisdição portuguesas poderão vir a aplicar-se a 3,8 milhões de quilómetros quadrados, o equivalente a quase todo o espaço terrestre da Europa.

Portugal está assim obrigado a um forte investimento na investigação para poder liderar o processo de exploração e desenvolvimento do mar profundo. Os sinais têm sido positivos, pois passámos do 42.º lugar, em meados de 1995, para o 12.º lugar em termos de investigação do mar profundo. A “Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020” e o ambicionado alargamento da plataforma continental marítima trarão, certamente, ainda que a longo prazo, dividendos. Porém, por agora, estes apenas se podem antever, dado o potencial em recursos minerais (e não só) por explorar e desenvolver, ao abrigo do que se designou de “economia do mar”.

Também na área da segurança e defesa, pelas responsabilidades de vigilância, patrulhamento e de busca e salvamento associadas a tão extensa área, o investimento não poderá ser descurado.

Dada a importância do arquipélago e indo ao encontro da missão do Instituto da Defesa Nacional – apoio à formulação do pensamento estratégico nacional, assegurando o estudo, a investigação e a divulgação das questões de segurança e defesa – foram já realizadas três edições do Curso Intensivo de Segurança e Defesa na Região Autónoma dos Açores (2009/2010, 2011/2012, 2013/2014), as quais contaram com o alto patrocínio do Governo Regional.

O Curso está organizado em três módulos, centrados respetivamente nos temas “O Quadro Geral de Segurança e Defesa”, “A Política de Defesa Nacional”, “A Realidade Regional no Campo da Segurança e Defesa”. Tem por finalidade contribuir para a sensibilização e formação de quadros e futuros quadros superiores das estruturas do Estado e da sociedade civil, numa perspetiva de aprofundar a sua cultura de segurança e defesa. No total das três edições foram atribuídos certificados de frequência do Curso a 109 auditores.

O número da *Nação e Defesa* que é agora dado à estampa, espelha os valiosos contributos de várias entidades e organismos, maioritariamente de carácter regional e

que participam no terceiro módulo do Curso Intensivo de Segurança e Defesa na Região Autónoma dos Açores, permitindo, seguramente, um conhecimento mais amplo da realidade do arquipélago nas vertentes de segurança, proteção civil, defesa, relações externas, economia do mar, e história e relações internacionais.

Na secção extra-dossiê, Rui Vinhas, Rui Carmo, Cristina Matos e Paula Vicente, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, analisam o contexto que conduziu à adoção da Estratégia Europeia de Segurança Marítima – instrumento que identifica os interesses estratégicos da União Europeia no domínio marítimo mundial – assim como os riscos, desafios e ameaças ligados ao mar e à gestão das fronteiras marítimas. Os autores debruçam-se ainda sobre os interesses, prioridades e objetivos delineados e defendidos por Portugal ao longo das negociações, no quadro de uma coordenação interministerial a montante, que permitiu que, no final, muitas das propostas nacionais tivessem tido acolhimento nos documentos aprovados.

Nuno Severiano Teixeira e Ana Santos Pinto analisam no seu artigo, através de uma abordagem comparativa, as opções políticas e o impacto das medidas de austeridade nos orçamentos disponíveis para Defesa no período de 2008-2014, em particular nos países da Europa do Sul – Portugal, Espanha, Itália e Grécia –, bem como o seu reflexo no processo de integração na União Europeia, ao nível da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

Por fim, Luís da Vinha faz uma análise sobre a criação por parte do Presidente norte-americano Jimmy Carter de uma Força de Projeção Rápida, referindo os principais entraves à sua implementação e destacando as várias barreiras políticas e burocráticas criadas.

Vítor Rodrigues Viana

Arquipélago dos Açores

As Funções do Representante da República no Contexto da Autonomia da Região Autónoma dos Açores

Pedro Catarino

Embaixador. Representante da República para a Região Autónoma dos Açores.

Resumo

Neste artigo descreve-se sumariamente o enquadramento jurídico, as competências e responsabilidades do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores.

Abstract

The Competencies of the Republic's Representative in Azores' Autonomous Region

The article describes succinctly the legal framework, competencies and responsibilities due to the Republic's Representative to the Azores' Autonomous Region.

Aceitei com muito gosto o convite da direção do Instituto da Defesa Nacional para efetuar uma exposição, genérica, sobre as minhas funções no contexto da autonomia da Região Autónoma dos Açores, para integrar esta edição da revista *Nação e Defesa*.

Fui nomeado em 2011 pelo Presidente da República, ouvido o Governo, para um mandato de cinco anos coincidente com o do Presidente e dependo exclusivamente da sua confiança. Sou o nono incumbente das funções de Representante da República, que inicialmente era designado por Ministro da República.

O lugar foi criado pela Constituição Portuguesa aprovada em 1976. Nos primeiros anos foi desempenhado por oficiais gerais (os quatro primeiros incumbentes), depois por um professor de Direito, seguidamente por juizes do Supremo Tribunal de Justiça (três incumbentes) e agora, pela primeira vez, por um diplomata.

O lugar de Ministro da República foi criado pela Constituição Portuguesa de 1976, que veio estabelecer um regime de autonomia política e administrativa para as regiões dos Açores e da Madeira. Este regime fundamenta-se, e estou a citar a Constituição, nas características geográficas, económicas, sociais e culturais destas duas regiões e nas históricas aspirações autonomistas das respetivas populações.

A autonomia das regiões, sempre segundo a Constituição, visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses. A Constituição sublinha ainda que a autonomia regional não afeta a integridade da soberania do Estado e que deve ser exercida no quadro constitucional. O estabelecimento do regime autonómico constitui um marco importante da História moderna dos Açores.

A autonomia tem vindo a ser reforçada e densificada em sucessivas revisões constitucionais, especificamente em 1982, 1989, 1997 e 2004. O sistema instaurado em 1976 previu dois órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas – a Assembleia Regional, que passou mais tarde a ser designada por Assembleia Legislativa, e o Governo Regional – cometendo-lhes respetivamente o exercício do poder legislativo e do poder executivo regionais.

Foi consagrado um sistema de governo parlamentar, prevendo expressamente a responsabilidade política do Governo Regional perante a Assembleia Legislativa Regional (eleita por sufrágio universal). Foi igualmente estabelecido que os órgãos das regiões autónomas só podiam ser dissolvidos ou suspensos pelo Presidente da República, pela prática de atos contrários à Constituição.

A soberania da República era "especialmente representada" por um Ministro da República que acumulava competências políticas, ministeriais e administrativas e funções vicariantes do Chefe do Estado. Era nomeado pelo Presidente da República sob proposta do primeiro-ministro, ouvido o Conselho de Estado (inicialmente o Conselho da Revolução). O Ministro da República também desempenhava um

papel de controlo do sistema de governo regional e dos atos dos seus órgãos. Participava então nas reuniões semanais do Conselho de Ministros.

Este quadro, que configurava de certo modo um sistema de tutela da República sobre os órgãos de governo próprio regionais, deu origem ao chamado "contencioso das autonomias" que marcou os primeiros anos do novo regime autonómico. As posteriores revisões constitucionais a que me referi vieram procurar, com um grau de sucesso variável, reduzir o âmbito da conflitualidade prevalecente.

Vejamos de uma forma muito sucinta os principais pontos da evolução do regime autonómico, operada pelas revisões constitucionais.

Assim em 1982 a Constituição passou a consagrar o poder tributário próprio das regiões, alargou o leque dos poderes de participação e introduziu a noção de "leis gerais da República".

A revisão constitucional de 1989 veio, por um lado, introduzir um mecanismo de flexibilização, permitindo que a Assembleia da República concedesse autorizações legislativas às Assembleias Legislativas Regionais para que estas, em matéria de interesse específico das regiões, legislassem sem vinculação às leis gerais da República. Por outro lado, as Assembleias Legislativas Regionais, no âmbito da sua competência legislativa, passaram a poder desenvolver as leis de bases.

A revisão de 1997 veio dar lugar a um novo alargamento dos poderes dos órgãos de governo próprio. Estabeleceu-se a reserva de competência dos governos regionais em matéria da sua organização e funcionamento. Consagrou-se o referendo regional. Determinou-se que a dissolução dos órgãos de governo regional fosse limitada à prática de atos graves contrários à Constituição.

Esta revisão de 1997 veio igualmente operar uma decisiva alteração dos poderes constitucionais do Ministro da República, nomeadamente no que concerne às funções e competência. Aproximou o cargo do Presidente da República, os poderes governamentais foram suprimidos, deixando de ter assento no Conselho de Ministros e as competências administrativas que antes lhe eram atribuídas constitucionalmente passaram a depender de delegação do Governo, apenas podendo ser exercidas "de forma não permanente".

Também as alterações atinentes ao poder legislativo foram significativas. Antes desta revisão as regiões só podiam legislar sobre matérias do seu interesse específico, não reservadas à competência própria dos órgãos de soberania e com respeito das leis gerais da República. Estes parâmetros foram alterados substancialmente alargando a competência legislativa regional, que passou a estar limitada apenas pelos princípios fundamentais das leis gerais da República, e careciam de se qualificar explicitamente como tal, exceto nas matérias reservadas à competência própria dos órgãos de soberania.

A revisão de 2004 veio finalmente introduzir uma verdadeira revolução do governo regional, alterando o âmbito das competências dos órgãos de governo próprio, a

organização do sistema político regional e o enquadramento das relações entre as regiões autónomas e a República.

Foram eliminados os conceitos de "interesse específico" e "lei geral da República". O conceito chave passou a ser "o âmbito regional". A região passou a poder legislar no âmbito regional, em qualquer das matérias enunciadas no Estatuto Político Administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania. As regiões recuperaram ainda a faculdade de transpor diretivas comunitárias. O regime de dissolução dos órgãos de governo próprio foi alterado, consagrando-se o poder do Presidente da República de dissolução da Assembleia Legislativa num regime semelhante ao da Assembleia da República. A dissolução da Assembleia Legislativa acarreta a demissão do Governo Regional, reforçando-se a responsabilidade política exclusiva perante a Assembleia Legislativa e a componente parlamentar do sistema político regional. Foi consagrada a possibilidade de delegação de competências do Governo da República no Governo Regional bem como o estabelecimento de outras formas de cooperação. Foi criado o cargo de Representante da República que substituiu o de Ministro da República com competências políticas e responsável exclusivamente perante o Presidente da República.

Já vimos que o então Ministro da República superentendia nas funções administrativas exercidas pelo Estado na região e coordenava-as com as exercidas pela própria região (em caso de dissolução ou suspensão dos órgãos regionais era o próprio Ministro da República que deveria assegurar o governo da região).

Esta função de órgão de controlo suscitou sempre a maior resistência e críticas por parte da generalidade da população açoriana. A revisão de 1997 tentou sanar esta conflitualidade retirando ao Ministro da República uma boa parte do seu estatuto e competências ministeriais. Mas foi a revisão de 2004 que veio alterar o sistema, criando a figura de Representante da República.

Passou a ser nomeado e exonerado pelo Presidente da República, ouvido o Governo, desaparecendo a iniciativa governamental em matéria de nomeação e exoneração; foram totalmente suprimidos os poderes administrativos do anterior Ministro da República, passando a verificar-se o relacionamento direto entre as administrações regionais, estaduais e europeias.

O Representante da República é atualmente configurado como titular de cargo político, residente na região, com competências no funcionamento do sistema de governo regional e com funções de representação do Estado e controle normativo dos atos legislativos dos órgãos de Governo Regional.

O Representante da República tem precedência protocolar sobre todas as entidades regionais e nacionais nas cerimónias civis e militares que tenham lugar na respetiva região, que cede quando estiverem presentes o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República ou o Primeiro-ministro.

As competências do Representante da República diretamente conferidas pela Constituição situam-se na função política do Estado e dividem-se em dois grupos: competências políticas e competências de controlo normativo dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.

São competências políticas:

- Nomear o Presidente do Governo Regional, tendo em conta os resultados eleitorais e ouvidos os partidos representados na Assembleia Legislativa;
- Nomear e exonerar os restantes membros do Governo Regional, sob proposta do respetivo presidente (o Governo Regional, a partir da revisão constitucional de 2004, passou a tomar posse perante a Assembleia Legislativa da Região Autónoma);
- Vetar os decretos da Assembleia Legislativa da Região Autónoma, solicitando nova apreciação em mensagem fundamentada;
- Recusar a assinatura dos decretos do Governo Regional, comunicando por escrito o sentido dessa recusa.

São competências de controlo normativo:

- Assinar e mandar publicar no Diário da República os decretos legislativos regionais e os decretos regulamentares regionais;
- Requerer a fiscalização preventiva da constitucionalidade de qualquer norma constante de decreto legislativo regional que lhe tenha sido enviado para assinatura;
- Requerer a fiscalização sucessiva abstrata e a conseqüente declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade com força obrigatória geral de qualquer norma jurídica, com fundamento em "violação dos direitos das regiões autónomas" ou do Estatuto.

Além das competências constitucionais, a lei atribui ao Representante da República outras competências, que se repartem, essencialmente, pelo domínio da administração eleitoral e na participação em órgãos consultivos. Assim, são-lhe atribuídas competências quanto à organização e funcionamento dos processos eleitorais relativos a:

- Presidente da República;
- Assembleia da República;
- Autarquias locais;
- Parlamento Europeu;
- Referendo;
- Referendo local;
- Recenseamento eleitoral.

O Representante da República participa ainda nos seguintes órgãos consultivos:

- Conselho Superior de Defesa Nacional, presidido pelo Presidente da República;
- Conselho Superior de Segurança Interna, presidido pelo Primeiro-ministro.

O Representante da República tem ainda competências administrativas e de representação dos interesses do Estado nas Regiões Autónomas, nomeadamente para assegurar a execução da declaração do estado de sítio e do estado de emergência.

Podemos dizer que os Açores gozam hoje de uma considerável e razoável autonomia, ao mesmo tempo assegurada e delimitada pelo quadro legal definido pela Constituição da República, Estatuto Político-Administrativo e Lei das Finanças das Regiões Autónomas. Essa autonomia estende-se aos planos político, legislativo, administrativo, financeiro e patrimonial.

É-lhes por outro lado reconhecido o direito de participação na definição das políticas nacionais e sempre que os respetivos interesses estejam em jogo, bem como de participação nas negociações internacionais e no processo de construção europeia quando estejam em causa matérias que lhes digam respeito.

O processo autonómico é um processo que se tem vindo a amadurecer e naturalmente evoluirá no futuro conforme as aspirações dos açorianos de forma gradual e dinâmica, conforme a linguagem do Estatuto e tendo em conta as suas capacidades próprias.

Uma referência final sobre a autonomia financeira, cujo quadro é estabelecido pela lei das Finanças Regionais em conformidade com a Constituição da República e o Estatuto Político-Administrativo e cujos aspetos de detalhe poderão ser melhor esclarecidos nos contatos com o Governo Regional. Tendo em conta o princípio constitucional da solidariedade, expressão da unidade do Estado, as Regiões Autónomas arrecadam as receitas fiscais nelas cobradas ou geradas não sendo contribuintes líquidos para o Orçamento do Estado.

Por outro lado os Açores recebem anualmente transferências financeiras – em 2013 foram 318 milhões de euros e em 2014 e em 2015, 251 milhões de euros – do Estado português como compensação pelos custos das desigualdades derivadas da insularidade. O Orçamento do Estado prevê ainda, anualmente, dotações para indemnizações compensatórias a atribuir a empresas que prestam serviço público nos Açores (SATA Air Açores, SATA Internacional, TAP), bem como à RTP/Açores, à Universidade dos Açores e relativamente à convergência tarifária de eletricidade. Para além das verbas transferidas, a vários títulos, para cada uma das Regiões Autónomas, o Estado assegura ainda, através das verbas do Orçamento do Estado, todas as funções de soberania (Forças Armadas, Justiça, Segurança e Negócios Estrangeiros).

Açores: Um Valor Estratégico para o País^{*}

Vasco Alves Cordeiro

Presidente do Governo Regional dos Açores.

Resumo

Seja nos domínios do mar, do conhecimento, da proteção de fronteiras, mas também de provisão de serviços de caráter comercial ou de natureza energética, que sirvam o conjunto dos objetivos da região, do país, da União Europeia e dos nossos aliados, os Açores têm, novamente, um papel a desempenhar na História.

Abstract

Azores: A Strategic Asset to the Country

Not only on maritime, knowledge and frontier protection domains but also on the provision of commercial and energy supply services, which as a whole serve the goals of the region, the country, the European Union and our allies, Azores have, again, a historic role to fulfill.

* Excerto da intervenção efetuada a 8 de abril de 2014 no Curso de Defesa Nacional 2013/2014 e no III Curso Intensivo de Segurança e Defesa (CISEDE) dos Açores, este organizado pelo Instituto da Defesa Nacional, com o patrocínio do Governo Regional dos Açores e em parceria com a Universidade dos Açores.

Tal como o regime democrático em Portugal, a autonomia política e administrativa dos Açores ainda é uma construção recente, sedimentada jurídica e politicamente apenas após a “Revolução de abril”, e aprofundada nas sucessivas revisões da Constituição da República e do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Todavia, enquanto emanção de um povo e de uma realidade territorial, cultural e histórica, a reivindicação autonómica é muito anterior a essa consagração política e institucional. Tem expressão mais difusa na cultura e no sentir das gentes deste arquipélago e na sua perseverança e determinação em definirem e concretizarem um modelo de desenvolvimento económico e social próprio.

Datado de 31 de março de 1892, o primeiro projeto de lei sobre a autonomia dos Açores foi apresentado na então Câmara dos Deputados pelo micaelense Aristides Moreira da Mota, eleito pelo círculo de Ponta Delgada.

Quase três anos volvidos da apresentação do primeiro projeto de Lei é também um açoriano, Ernesto Rodolfo Hintze Ribeiro, que, como Presidente do Conselho, faz surgir o Decreto de 2 de março de 1895, o qual consagra uma tímida, embora, sem sombra de dúvida, primeira abordagem a uma autonomia dos Açores, permitindo a cada um dos então distritos açorianos – Ponta Delgada, Angra e Horta – a ela aderir, mediante a “requisição” ao Governo por parte dos respetivos eleitores.

Este passo histórico permite afirmar, pela primeira vez, de uma forma institucionalmente reconhecida, no país e entre os decisores políticos nacionais, a “verdade necessária” (Cordeiro, 1987) que constitui a autonomia, enquanto modelo de organização política e institucional destinada a corresponder às expetativas dos açorianos.

É nessa altura que se forja o lema “Livre Administração dos Açores pelos Açorianos” (*idem*), que resume, de forma particularmente feliz, todo o programa subjacente à atuação da primeira vaga de autonomistas, naquele que ficou conhecido como o Primeiro Movimento Autonomista.

Todavia, razões diversas, em que avultam as infundadas resistências, receios e atropelos do poder central, não lhe permitem ter a sustentação temporal necessária para vingar, assistindo-se, com a Carta de Lei de 12 de junho de 1901, a um claro retrocesso do processo autonomista, através da diminuição dos, já diminutos, poderes das Juntas Gerais e o reforço dos, já reforçados, poderes dos governadores civis.

É só após o final da Primeira Guerra Mundial que regressa um novo movimento pela autonomia dos Açores.

Podemos considerar, sequencialmente, como Segundo Movimento Autonomista, aquele que se inicia em 1921 com a apresentação, por Francisco d’Athayde Faria e Maia, então nomeado para o Senado, de um novo projeto para a autonomia dos distritos açorianos.

Há, nessa altura, um recrudescimento do movimento autonómico que tem uma das suas manifestações mais visíveis na forma como é acolhida a nomeação do Delegado Especial do Governo para os Açores, o que é considerado, – ironia da história –, um avanço positivo na luta autonómica, bem como o Decreto n.º 15.035, de 16 de fevereiro de 1928, o qual vem aumentar as competências das Juntas Gerais – ao tempo, ainda só as de Ponta Delgada e de Angra do Heroísmo.

No entanto, foi sol de pouca dura. Logo em 31 de julho do mesmo ano, o então Ministro das Finanças, Oliveira Salazar, faz aprovar novo decreto que anula o anterior e que conduziu à asfixia financeira das Juntas Gerais Distritais.

Mais tarde, em 30 de abril de 1938, surge a Lei n.º 1967, pela qual se estabelecem as Bases da Administração do Território das Ilhas Adjacentes e que vem colocar os três distritos açorianos em igualdade de circunstâncias, do ponto de vista de modelo de administração, no quadro do centralizado regime português.

Mas o que subsiste, desde o início da construção política e identitária do conceito de autonomia, é um profundo sentir entre os açorianos de que as ilhas são melhor servidas por órgãos de governo próprio, que conheçam e compreendam a realidade do arquipélago e que, por essa via, decidam as melhores políticas e implementem os mais apropriados instrumentos de desenvolvimento. Em suma, que administrem o resultado dos contributos dos açorianos para o seu próprio desenvolvimento.

O regime autonómico que nasce após o 25 de abril de 1974 é, assim, a consagração de um longo percurso histórico, através do qual se dá dimensão política e institucional à ideia de “Açorianidade”, expressão a que Vitorino Nemésio (1932) deu projeção e que ficou para a história como o entendimento do que somos e sentimos.

É deste conceito, pois, que também deriva a recusa da insularidade como estigma, apelando, antes, e entre outros aspetos, à valorização dos Açores no conjunto nacional e na projeção externa de Portugal e à participação ativa dos órgãos de governo próprio da região na construção do projeto europeu.

A autonomia é, nesse sentido, uma perscrutadora da subsidiariedade europeia plasmada em Maastricht, e é, também, desde essa altura, um instrumento fundamental ao serviço dos resultados da região e do país.

Hoje, os Açores, de acordo com os dados oficiais da União Europeia, atingiram um PIB *per capita* de cerca de 91% da média nacional, passando a uma posição intermédia no contexto de Portugal, e de 72% da média europeia, aproximando-se da categoria das regiões “de transição” da União (Serviço Regional de Estatística dos Açores, 2014).

O nível de infraestruturas rodoviárias, portuárias e aeroportuárias mudou substancialmente, e constituem, hoje, componentes fundamentais da nossa competitividade económica e da mobilidade dentro e para o exterior da Região.

Os nossos setores tradicionais – agricultura e pescas –, a que se junta um crescimento significativo do turismo, reforçaram o seu papel como pilares essenciais da

economia açoriana, fruto da profissionalização na produção e de uma decidida aposta tecnológica ao nível da transformação. Os Açores, com apenas cerca de 2,5% do território nacional, são responsáveis por mais de 30% do total da produção de leite e lacticínios do país (Instituto Nacional de Estatística, 2015).

E mesmo que adirmos a critérios tecnocráticos tão em voga nos dias de hoje, é possível referir a manutenção de finanças regionais equilibradas, o que é atestado pelas mais variadas instituições nacionais e internacionais, facto que nos diferencia, do ponto de vista dos resultados, da situação do restante país.

Segundo o INE e o Banco de Portugal, em 2014, a dívida pública dos Açores representava apenas 37,8% do PIB da Região, enquanto, no país, a dívida pública era de 130,2% do PIB. Em 2013, o nosso défice orçamental, aferido em função do PIB, foi de 0,2%. Se tomarmos como referência o país, o défice, em 2013, foi de 4,9% (Serviço Regional de Estatística dos Açores, 2015).

Também por essa via se contrariam algumas das perceções generalizadas, mas totalmente erróneas, sobre o peso das regiões autónomas nas contas públicas nacionais.

Importa, também, reconhecer o papel da solidariedade nacional, em particular, a partir da definição da Lei de Finanças das Regiões Autónomas de 1998, para esse trajeto, pelo que ela permitiu de maior estabilidade, previsibilidade e, consequentemente, de planeamento estratégico do desenvolvimento dos Açores.

Todavia, este não foi, nem é, um percurso isento de percalços, de dificuldades e de desafios. Desde logo e no tempo presente, com o desafio que temos de vencer da criação de emprego e da competitividade económica, em simultâneo com a manutenção do apoio social às famílias e aos desempregados, mas também – e essa será uma das dificuldades mais perenes das autonomias regionais – a incompreensível obstinação, por parte do país, em recusar a aproveitar plenamente, de forma leal e mutuamente benéfica, o potencial que os Açores apresentam, seja no âmbito do seu relacionamento com entidades infra estaduais de países estrangeiros, seja no que se refere à sua posição geoestratégica, seja, ainda, nos resultados da sua experiência de autogoverno. Daí que não pareça despicinda a necessidade, já por várias vezes referida, de envolver o país, quer o político, quer o da cidadania, numa verdadeira pedagogia das autonomias regionais.

Também no quadro da União Europeia, os Açores continuam a partilhar com as demais regiões ultraperiféricas, uma situação particular, em que os seus principais constrangimentos e bloqueios ao desenvolvimento, que são, aliás, reconhecidos nos documentos fundadores da União, deverão merecer um tratamento específico no quadro das diversas políticas comunitárias.

Mas é especialmente aqui que os Açores podem assumir uma nova posição, de maior centralidade, num conjunto diverso de políticas para as quais o país e a União Europeia começam agora a dedicar crescente atenção e mesmo entusiasmo.

Há muito que a posição geoestratégica dos Açores é considerada como um fator de oportunidade para a afirmação de Portugal no mundo e para a potenciação de parcerias e alianças. De resto, a história dos Açores cruza-se com a história dos interesses no Atlântico Norte, sejam eles económicos, comerciais ou militares.

Se, nos séculos XIX e XX, essa análise teve, por mais de uma vez, uma conceção de base territorialista, isto é, ou preventiva do uso destas ilhas por outros, ou facilitadora da projeção de forças para vários teatros de operações, hoje essa conceção pode ser reforçada com as novas fronteiras do conhecimento do mar, com a exploração dos recursos e com a potenciação de parcerias e alianças que vão além da vertente exclusivamente militar.

O Mar dos Açores, enquanto subárea da Zona Económica Exclusiva de Portugal, ocupa uma área total de cerca de um milhão de quilómetros quadrados, constituindo-se, assim, como a maior da União Europeia e alargando as fronteiras do espaço comunitário até próximo do continente americano.

A importância desta parte do globo poderá ser redesenhada muito em breve, não só por força de intervenções como o alargamento do Canal do Panamá, mas também através das negociações em curso entre a União Europeia e os Estados Unidos da América, tendo em vista o estabelecimento de uma Parceria de Comércio e Investimento Transatlântico, incrementando ainda mais as trocas entre os dois maiores blocos comerciais mundiais.

Os Açores constituem-se, assim, como a fronteira marítima oeste da União Europeia, num quadro em que o controlo marítimo de fronteiras e a compatibilização dos usos tradicionais do mar com o exercício de funções de vigilância e soberania assumem particular relevância, inclusivamente, no contexto da dimensão marítima da Política Europeia de Segurança e Defesa, e do funcionamento da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX).

Por outro lado, é também em grande medida no Mar dos Açores que têm sido conduzidos os projetos relativos à extensão da plataforma continental portuguesa, em adiantada fase de investigação, que revelam o extraordinário manancial de recursos que se aqui encontram e que podem ser colocados ao dispor da região e do país.

São, pois, os Açores que, de forma decisiva, contribuem para dar sustentáculo fatural à argumentação portuguesa no âmbito da Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC)¹, que poderá possibilitar a Portugal a efetivação de direitos sobre novas áreas marinhas.

Este processo vai determinar um novo mapa das soberanias e o aparecimento de um novo paradigma de Gestão Estratégica do Mar, fatores decisivos e estratégicos

1 Criada em 2005 ao abrigo da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) que foi assinada em 10 de dezembro de 1982, em Montego Bay, Jamaica.

para o desenvolvimento sustentável e económico da região, para o posicionamento internacional de Portugal e para a sua afirmação hoje – como há cinco séculos atrás – enquanto potência marítima de vocação mundial.

Acresce, também, a atenção crescente que os Estados Unidos desenvolvem, através do Comando Africano instalado na Alemanha, às ações de narcotráfico, de imigração ilegal, mas também de formação de tropas e forças de segurança com países parceiros do continente africano. Estas preocupações aumentam, obviamente, na exata medida da dependência europeia de fontes energéticas com origem russa. Paralelamente, do outro lado da margem do Atlântico, é cada vez mais notório que se mobilizam as vontades para que os Estados Unidos possam também assumir um papel mais ativo nessa provisão energética, através da exploração de gás natural. Atualmente – e como bem reflete o novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional – a centralidade do espaço Atlântico não foi perdida, antes reforçada perante a incerteza constante que se vive no mundo ocidental.

O conjunto de evidências que atrás referi, porque estão à nossa porta dos dois lados da Europa, reafirmam pois, e de forma muito clara, a centralidade da Região Autónoma dos Açores na interseção entre a Europa e os EUA, e o seu potencial para funcionar, ora como fronteira, ora como ponto de apoio, ou mesmo como centro de funções de interesse transatlântico.

É minha firme convicção que a região e o país podem ter muito a ganhar se, às funções históricas e diplomáticas já firmadas, em particular, assentes na longa presença do contingente militar norte-americano na Ilha Terceira, conseguirmos, em conjunto, acrescentar outras valências que permitam retirar todo o potencial geoestratégico que os Açores apresentam e que continua evidente.

Seja nos domínios do mar, do conhecimento, da proteção de fronteiras, mas também de provisão de serviços de caráter comercial ou de natureza energética, que sirvam o conjunto dos objetivos da região, do país, da União Europeia e dos nossos aliados, os Açores têm, novamente, um papel a desempenhar na História.

Nesta matéria, a autonomia, enquanto capacidade de fazermos uso dos nossos instrumentos legislativos, jurídicos e políticos próprios para salvaguardar o interesse dos Açores e dos açorianos, é um vetor fundamental na nossa atuação.

Os desafios que temos pela frente não se resumem, pois, a uma questão de mero interesse dos Açores. Estou convicto que a forma como todos nós, incluindo os principais atores políticos nacionais, souberem reconhecer a dimensão desta tarefa, assim como a importância dos Açores neste processo, poderá definir o que seremos enquanto nação nas próximas décadas, no plano internacional.

Referências Bibliográficas

- Cordeiro, Carlos (1987). “A Autonomia Administrativa dos Distritos das Ilhas Adjacentes”. Separata da revista *Insulana*, n.º 1-2. Ponta Delgada: Instituto Cultural de Ponta Delgada.
- Nemésio, Vitorino (1932) “Açorianidade”. *Insula: Revista Mensal Ilustrada*, n.º 7-8, agosto 1932. Ponta Delgada: E. P. Nunes.

Fontes Eletrónicas

- Serviço Regional de Estatística dos Açores (2014). *Destaque*, 18 de dezembro de 2014. Disponível em <http://estatistica.azores.gov.pt/upl/%7B9a4aa04f-feba44a2-8d56-10af4facb278%7D.pdf>
- Serviço Regional de Estatística dos Açores (2015). *Destaque*, 26 de março de 2015. Disponível em <http://estatistica.azores.gov.pt/upl/%7Bc3a77139-ae99-4b6b-922f-a84c9c7cfd37%7D.pdf>
- Instituto Nacional de Estatística (2015). *Leite Recolhido por Local de Origem*. Disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0008602&contexto=bd&selTab=tab2

Repensar o Atlântico

Berta Cabral

Secretária de Estado Adjunta e da Defesa Nacional.

Resumo

Os anos que se avizinham serão de esforço, realista, ponderado e profícuo, na real possibilidade de multiplicar o território nacional com a aprovação da extensão da plataforma continental.

O arquipélago dos Açores representa, neste cenário geoestratégico, o “músculo” que poderá incrementar o desenvolvimento com base na economia do mar e do conhecimento do espaço marítimo.

A Defesa Nacional e as Forças Armadas, de igual forma, devem ser capazes de responder às crescentes atribuições, reformulando e adaptando a missão e meios, assegurando um maior produto operacional num espaço mais alargado e de maior exigência.

Abstract

Rethinking the Atlantic

The years ahead will be characterized by realistic and weighted efforts due to possibility of expanding the national territory through the extension of our continental platform.

Under this geostrategic scenario, the Azores archipelago represents the “muscle” which may increment the development of a sea based economy and a better knowledge of our maritime space.

The National Defense and the Armed Forces, should be able to respond to its growing tasks, reformulating and adapting the mission and the assets, guaranteeing a greater operational output in a larger and more demanding space.

“É com os próprios olhos que tiramos do mar a terra que nos faltou.”

Vitorino Nemésio

Cinco séculos após os Descobrimentos e a intensificação do povoamento das ilhas atlânticas, Portugal é levado a repensar o papel que a História lhe reserva neste grande oceano.

Com os Açores a constituírem-se como o vértice que estende o “triângulo estratégico” nacional a uma dimensão invejável, Portugal está na iminência de conseguir a “continuidade territorial” entre o espaço continental e os seus arquipélagos/regiões autónomas, através da extensão da plataforma continental. O veredicto da sub-comissão de análise, a criar no início de 2016, será conhecido dentro de dois ou três anos.

Este novo e imenso bloco não trará grandes novidades nem exigências em matérias como a busca e salvamento, por exemplo, na qual Portugal já é responsável por 5,7 milhões de quilómetros quadrados – a segunda maior fatia do Atlântico Norte, depois da dos EUA, e uma das 15 mais extensas áreas atribuídas a um país, a nível mundial. Mas coloca-nos perante grandes desafios, resultantes, sobretudo, do acesso aos recursos existentes no solo e subsolo marinhos, da imposição ética de os explorar devidamente e da obrigação moral e legal de proteger e preservar este meio marinho.

A par deste processo em curso nas instâncias internacionais, conduzido pela Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental, outros fenómenos tendem a fazer crescer a importância do Atlântico, como sejam a duplicação da capacidade do Canal do Panamá ou o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento entre a União Europeia e os Estados Unidos (TTIP), que facilitará o comércio entre as duas economias mais ricas do planeta e criará um mercado de 800 milhões de consumidores.

Num mundo onde 92% do comércio se faz por mar percebe-se com grande facilidade a conveniência de estar geograficamente centrado no gigantesco canal atlântico, como acontece com as ilhas dos Açores.

Portugal tem um espaço nobre e vasto neste palco principal. O “triângulo estratégico” garante-nos uma posição geográfica de articulação intercontinental, onde se cruzam muitas das mais importantes rotas marítimas e aéreas. O nosso país precisa de ocupar este espaço com ainda mais inteligência e benefício, sabendo defender a unidade oceânica e constituindo-se como laje firme para a ponte que cresce entre a margem europeia e a americana.

Com naturalidade, a Base das Lajes e infraestruturas conexas devem ser aproveitadas para além dos fins militares que ditaram a sua criação, integrando uma plataforma polivalente que apoie logisticamente o crescimento de toda a atividade que se prevê para este espaço.

Prioridade à Defesa

Se o Atlântico tem estas virtudes e as outras comuns aos oceanos – fontes de energia, água e alimento, reguladores do clima, suportes de vida para milhões de pessoas – é imprudente ignorar que também pode transformar-se num “campo” de conflito.

Felizmente, o Atlântico tem sido um espaço de estabilidade e segurança. Em particular no Atlântico Norte, onde “as democracias ocidentais formam uma comunidade de segurança única, que constitui um centro de estabilidade indispensável para a ordem internacional. A aliança ocidental é um garante da estabilidade estratégica internacional. (...) As economias ocidentais são um importante motor da modernização, da inovação e da globalização, e será tanta mais assim quanto a parceria transatlântica se desenvolva através das negociações para uma zona de comércio livre entre a UE e os EUA” (Ministério da Defesa Nacional, 2013).

Só que o curso da História é imprevisível. É uma lição que os açorianos e os portugueses em geral devem ter sempre em mente.

Por isso, desde os primórdios do povoamento, a presença militar nas ilhas foi essencial para garantir a soberania do Estado, de tal forma que chegou a ser o próprio Estado, num episódio em que mais nenhuma outra parcela do território conseguiu manter a independência de Portugal.

Mas foi, principalmente, depois da implantação da Força Aérea, em meados do século XX, e da mais recente convicção de que as Forças Armadas devem ser um pilar de apoio para as populações que os açorianos passaram a ter uma melhor perceção da mais-valia resultante da presença da Marinha, do Exército e da Força Aérea.

A importância que as missões de interesse público assumem numa região geograficamente descontínua, com algumas parcelas sujeitas às limitações da sua reduzida escala, levam os açorianos a uma situação de quase permanente reconhecimento em relação à ação dos militares que cumprem serviço no arquipélago.

A Tranquilidade de ter Militares por Perto

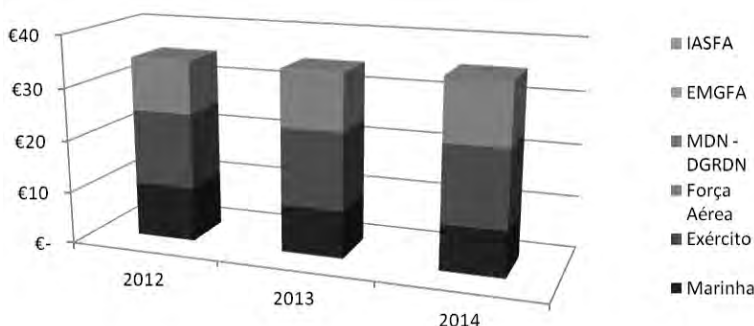
Para os açorianos, há muito que os militares deixaram de representar apenas a soberania do Estado e de ser uma presença tolerada pela necessidade de garantir a defesa de populações e bens.

Quadro 1 – Exemplos de Missões de Interesse Público nos Açores¹

	2010	2011	2012	2013	2014	
Missões de socorro e salvamento operadas pela Marinha (*)	236	212	219	253	190	
Evacuações sanitárias operadas pela Força Aérea	144	155	162	162	194	Missões
	144	171	163	183	224	Doentes

(*) Região de Busca e Salvamento de Santa Maria

As Forças Armadas são olhadas como uma entidade indispensável para se poder viver com tranquilidade nas ilhas, sobretudo nas menos dotadas de infraestruturas, e que, naturalmente, asseguram todas as missões inerentes ao exercício da soberania.

Figura 1 – Despesas com Defesa na Região Autónoma dos Açores (em milhões de euros)

Num propósito institucional, o Estado, através dos três Ramos das Forças Armadas, injeta em média anualmente 35 milhões de euros na economia açoriana de forma direta, através das diversas rubricas de investimentos, operação e manutenção e despesas com pessoal.

Recentemente, o Ministério da Defesa Nacional conseguiu disponibilizar ainda algumas dotações extraordinárias, na ordem de 1,5 milhões de euros, para intervenções imediatas e urgentes em unidades militares e para a recuperação de infraestruturas disponibilizadas ao Instituto de Ação Social das Forças Armadas (IASFA), à Cruz Vermelha Portuguesa e à Liga dos Combatentes.

1 O Exército tem 55 equipas especializadas para, no âmbito do pioneiro Plano Solidário, dar um apoio insubstituível à Proteção Civil regional, como aconteceu em 2013 nas enxurradas no Faial da Terra e no Porto Judeu, por exemplo.

É indispensável gerar consensos para continuar a investir na presença das Forças Armadas na área territorial dos Açores, por tudo aquilo que elas representam para a afirmação de Portugal enquanto verdadeira potência atlântica, frente avançada da Europa no relacionamento com a América.

Novas Tecnologias

Por força da dispersão das nove ilhas e da sua condição atlântico-cêntrica, os Açores possuem um espaço territorial e uma zona de intervenção e de responsabilidade gigantescos. A área atlântica de busca e salvamento operada pelas Forças Armadas Portuguesas em consequência dos acordos internacionais assume, com os Açores, uma dimensão tal que obriga Portugal a investir tecnologicamente e a equacionar a utilização dos meios mais evoluídos para cumprir as suas missões.

O recurso aos tradicionais meios navais e aéreos, muitas vezes utilizados até ao limite das suas capacidades, convoca-nos a incrementar os níveis de ambição a implementar.

A utilização de novas tecnologias, incluindo veículos aéreos e submarinos não tripulados, são uma realidade incontornável para o cumprimento de uma boa parte das missões da Marinha e da Força Aérea nos Açores.

Exemplo paradigmático é o recurso ao veículo de operação remota (ROV) Luso, que opera no solo marinho em profundidades de até seis mil metros. Desde 2008, o Luso tem sido utilizado com excelentes resultados no estudo do mar profundo e na sustentação científica da submissão portuguesa às Nações Unidas do pedido de alargamento da plataforma continental, em maio de 2009.

Trunfo na Europa

Segundo o *Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013*, “a Europa é a principal área geográfica de interesse estratégico nacional”. Acrescenta o documento que “a unidade nacional e a integridade territorial de Portugal bem como a aliança bilateral com os EUA e a coesão da Aliança Atlântica, tornam o espaço euro-atlântico a segunda área geográfica de interesse estratégico permanente”.

Do ponto de vista dos Açores é menos nítida esta priorização mas não deixa de ser inquestionável que o arquipélago confere a Portugal uma “mega presença” no Atlântico que configura uma ambivalente mais-valia para a Europa e para a América. É preciso jogar este trunfo com sabedoria e visão.

A integração europeia e a globalização provocaram a transferência efetiva de poder político de Lisboa e das outras capitais europeias para Bruxelas e outros grandes centros internacionais, o que coloca novos desafios às autoridades nacionais e regionais de Portugal, obrigando a um posicionamento diferente e incompatível com o tradicional clima de rivalidade. Esta integração potencia a importância geo-

estratégica dos Açores no seio da Europa ao aproximar, com relatividade, este arquipélago da América.

A solução para os problemas que vão surgindo internacionalmente, com impactos imediatos nas economias locais, exigem a adoção de estratégias de cooperação e de participação, ou seja, a concertação de esforços que permitam ao nosso país apresentar-se na cena internacional com uma voz forte e credível.

Na atual conjuntura, os interesses dos Açores deixaram de poder ser defendidos pela via da confrontação. Participar nas tomadas de decisão implica olhar para os órgãos da República como parceiros e a afirmação açoriana deve ser feita através da integração nos organismos nacionais com que Portugal se faz representar na União Europeia e noutros fóruns internacionais.

Mar, esse Desconhecido

São precisamente as relações bilaterais da Europa com os EUA e Canadá que conferem aos Açores uma centralidade potenciadora de inúmeras oportunidades para Portugal e, em particular, para a Região Autónoma. Portugal tem de assumir uma estratégia liderante neste processo.

Pela sua dominância esmagadora, o mar estará sempre no centro de qualquer estratégia para Portugal e, por maioria de razão, para os Açores.

É forçoso reconhecer que a viragem à Europa desviou a nossa atenção do mar e do Atlântico. Cabe-nos retomar este desígnio com vistas largas e determinação, como sugere a *Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020*.

Com a profundidade exigível a um estudo desta natureza, o *Relatório para o Crescimento Sustentável: Uma Visão Pós-Troika* (Silva, 2012), que a Plataforma para o Crescimento Sustentável apresentou no final de 2012, propõe cinco medidas estratégicas assim sintetizadas: reorganizar, reestruturar e regular a economia do mar; criar uma marca distintiva ancorada na aproximação dos portugueses ao mar; reforçar o conhecimento, a ciência e a tecnologia e as competências na área do mar; estabelecer um novo modelo de financiamento e de governação do mar; e proteger os oceanos das consequências das alterações climáticas.

Se conseguir maximizar o potencial da plataforma continental, além de ter acesso a importantes matérias-primas e recursos energéticos, Portugal colocar-se-á no centro das redes portuárias internacionais e das rotas comerciais e energéticas, com benefícios óbvios para os Açores.

Quando olhamos para a imensidão do território que resultará do alargamento da plataforma continental, a primeira abordagem que se exige é a da promoção do conhecimento.

Ninguém defende o que não tem mas também ninguém defende o que não sabe que tem.

Portugal está obrigado a um forte investimento na investigação para poder liderar o processo de exploração do mar profundo que, na Europa, é quase exclusivamente nosso. Considerando as zonas económicas exclusivas (ZEE) das três parcelas territoriais de Portugal continental, Açores e Madeira, o nosso país entra no *top 20* dos que têm mais mar, enquanto pela área de terra firme ficamos apenas na 110.^a posição mundial. Se as contas incluírem a extensão da plataforma continental, a soberania e a jurisdição portuguesas aplicar-se-ão a 3,8 milhões de quilómetros quadrados, 40 vezes a nossa superfície terrestre, equivalente a quase todo o espaço terrestre da Europa.

A grandiosidade destes números e do potencial que eles implicam são mais do que suficientes para investirmos com convicção na investigação. A Universidade dos Açores já possui um importante e conceituado legado de conhecimento em ecossistemas de mar profundo mas é preciso ir ainda mais além.

O esforço de concertação entre as entidades regionais e, neste caso, os órgãos do Governo da República com responsabilidades no Mar e na Ciência tem de ser permanente e partilhado, potenciando os benefícios que se adivinham se houver uma abordagem correta e fiscalização adequada.

De igual modo, é necessário alargar o espectro do trabalho que produz conhecimento e fazer da Universidade dos Açores um interface do relacionamento com congéneres nacionais e internacionais, com outras instituições públicas de reconhecido prestígio internacional (como já acontece com o Instituto Hidrográfico) e, até, com entidades privadas vocacionadas para a inovação e que se constituam como veículos de transmissão e aplicação do saber na economia real, com ganhos para todos.

A exiguidade dos orçamentos e a escassez de meios deve servir para aguçar o sentido de oportunidade e a vontade de partilhar, ao mesmo tempo que se refinam os critérios e prioridades.

O novo quadro de fundos comunitários é um instrumento fundamental para, com a devida ponderação, levar avante algumas apostas que serão determinantes no futuro dos Açores e do país, muitas delas já perfeitamente identificadas.

Maré de Desafios

Portugal está confrontado com o desejo de conhecer, investir, explorar e preservar o mar que nos foi legado pela “Ínclita Geração” e pelos seus descendentes.

O ano de 2016 e os seguintes serão de esforço, realista, ponderado e profícuo, na real possibilidade de multiplicar o território nacional com a aprovação da extensão da plataforma continental.

O arquipélago dos Açores representa, neste cenário geoestratégico, o “músculo” que poderá incrementar o desenvolvimento com base na economia do mar e do conhecimento do espaço marítimo.

A Defesa Nacional e as Forças Armadas, de igual forma, devem ser capazes de responder às crescentes atribuições, reformulando e adaptando a missão e meios, assegurando um maior produto operacional num espaço mais alargado e de maior exigência.

Os portugueses são um povo intrinsecamente ligado ao mar, quer vivam do Minho ao Algarve, nas ilhas da Madeira e dos Açores ou na diáspora. Fazem da terra o seu porto de abrigo e dispõem de uma grande riqueza nas águas atlânticas.

É uma questão de proatividade. Como muito bem dizia o Professor Adriano Moreira, numa entrevista ao mais antigo jornal português, “se não formos ter com o mar, o mar vem ter connosco” (Açoriano Oriental, 2015).

Referências Bibliográficas

Açoriano Oriental (2015). “Entrevista ao Professor Adriano Moreira”. *Açoriano Oriental*, 5 de maio.

Ministério da Defesa Nacional (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013*. Disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/909457/20130405_cedn_publicacao_oficial.pdf.

Direção-Geral de Política do Mar (2012). *Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020*. Disponível em <http://www.dgpm.mam.gov.pt/Documents/ENM.pdf>.

Silva, Jorge Moreira da (coord.) (2012). *Relatório para o Crescimento Sustentável: Uma Visão Pós-Troika*. Plataforma para o Crescimento Sustentável-PCS. Disponível em <https://info.europa.eu/ocid.pt/files/database/000054001-000055000/000054497.pdf>.

Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores: "Uma Tarefa de Todos para Todos..."

Luís Mendes Cabral

Secretário Regional da Saúde da Região Autónoma dos Açores.

Resumo

O Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores (SRPCBA) é um bem precioso, ao serviço da segurança e do bem-estar dos açorianos, assim como de quem os visita. Desde que foi criado e na prossecução dos seus objetivos, tem contribuído para um aumento da cultura de segurança, hoje bem patente na população açoriana, proporcionando um socorro eficaz e sustentável, com um elevado padrão de disponibilidade e assistência.

Tal como previsto na Lei de Bases da Proteção Civil, o sistema de proteção civil nos Açores, engloba uma diversidade de instituições, desde o cidadão às estruturas regionais e nacionais dedicadas à resposta em situação de catástrofe.

O SRPCBA é o trabalho dos seus profissionais, da sua organização e projeção. Não sendo possível focar todos os aspetos históricos da sua evolução, optou-se neste artigo por descrever os mais marcantes, focando a atenção nas bases contruídas para o futuro.

Abstract

Azores' Civil Protection and Firefighting Regional Service: "A Task of All to All..."

Azores' Regional Civil Protection and Fire Service (ARCPFS) is a precious asset focused on the safety and well-being of the region's population, as well as those who visit them. Since its creation it has contributed to an increase in the culture of safety, evident amongst the population, providing an effective and high standard of rescue and relief assistance.

According to the Bases of Civil Protection Bill, the civil protection system in Azores incorporates a variety of institutions, encompassing citizens, regional and national structures, all having an important role in disaster rescue and relief efforts.

The ARCPFS is the work of its professionals, its organization and projection. Not being possible to mention all the historical aspects of its evolution, we opted to describe the most important, focusing on the bases built towards the future.

Introdução

A Proteção Civil nos Açores existe pela necessidade de garantir a segurança dos açorianos e daqueles que os visitam, proporcionando um socorro eficaz e sustentável, com um elevado padrão de disponibilidade e assistência.

É com esse objetivo, que a Região Autónoma dos Açores tem vindo a construir capacidades únicas, implementadas de forma transversal, desde a formação especializada até à potenciação das sinergias entre os diferentes agentes. Desta forma é possível garantir a melhoria contínua do sistema regional de proteção civil, possibilitando simultaneamente uma diminuição dos custos operacionais e a adição de mais-valias para a população.

Pretende-se disponibilizar serviços que realcem os Açores como uma região segura e de referência no panorama nacional e internacional, através da atualização constante da organização da resposta, incorporando as novas tecnologias e de forma ajustada às necessidades arquipelágicas.

Desde 2011 os Açores são um exemplo nacional ao nível da formação dos corpos de bombeiros e na qualificação dos tripulantes de ambulâncias. Tudo isso fruto de um trabalho exaustivo e especializado por parte do Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores, órgão responsável pela implementação das decisões políticas da Secretaria Regional da Saúde, órgão que tutela a Proteção Civil na Região Autónoma dos Açores.

Lei de Bases da Proteção Civil

Antes de detalhar a atividade do Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores é importante explicar alguns conceitos e enquadrar essa explicação no normativo legal, em vigor no país. A Lei de Bases da Proteção Civil, de momento a Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, mais do que definir responsabilidades, define o âmbito e os objetivos da proteção civil.

Assim temos que “a proteção civil é a atividade desenvolvida pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram.”

Fica claro que “a atividade de proteção civil tem carácter permanente, multidisciplinar e plurisectorial, cabendo a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover as condições indispensáveis à sua execução, de forma descentralizada, sem prejuízo do apoio mútuo entre organismos e entidades do mesmo nível ou proveniente de níveis superiores.”

O diploma define também que nas regiões autónomas as políticas e ações de proteção civil são da responsabilidade dos governos regionais.

Objetivos da Proteção Civil

São objetivos fundamentais da proteção civil, prevenir, atenuar ou limitar os riscos coletivos e a ocorrência de acidente grave ou de catástrofe deles resultante, bem como socorrer e assistir as pessoas e outros seres vivos em perigo, proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público. Após acidente grave ou catástrofe, os diferentes agentes de proteção civil devem apoiar a reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afetadas.

Na persecução dos objetivos traçados, devem ser desenvolvidas ações concretas nos seguintes domínios:

- a) Levantamento, previsão, avaliação e prevenção dos riscos coletivos;
- b) Análise permanente das vulnerabilidades perante situações de risco;
- c) Informação e formação das populações, visando a sua sensibilização em matéria de autoproteção e de colaboração com as autoridades;
- d) Planeamento de soluções de emergência, visando a busca, o salvamento, a prestação de socorro e de assistência, bem como a evacuação, alojamento e abastecimento das populações;
- e) Inventariação dos recursos e meios disponíveis e dos mais facilmente mobilizáveis, ao nível local, regional e nacional;
- f) Estudo e divulgação de formas adequadas de proteção dos edifícios em geral, de monumentos e de outros bens culturais, de infraestruturas, do património arquivístico, de instalações de serviços essenciais, bem como do ambiente e dos recursos naturais;
- g) Previsão e planeamento de ações atinentes à eventualidade de isolamento de áreas afetadas por riscos.”

Antecedentes Históricos

Grandes catástrofes geram grandes mudanças. Em resposta ao sismo de 1 de janeiro de 1980, que abalou o grupo central do arquipélago, tendo sido a ilha Terceira a mais afetada, foi criado em 1983, o Serviço Regional de Proteção Civil dos Açores (SRPCA).

Numa época em que o próprio conceito de proteção civil evoluía em todo o mundo, os primeiros anos do SRPCA serviram principalmente para criar uma cultura *safety* numa sociedade que, embora sujeita a diversas catástrofes naturais, estava formada para reagir em vez de prevenir.

Motivado pela crescente atividade do Serviço, de modo a aproximá-lo ainda mais dos cidadãos, chamando-os para um serviço que é de todos e a todos deve mobilizar, uma nova orgânica foi aprovada em 1999 na Assembleia Legislativa Regional. Foi assim criado o Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores, uma entidade que passou a assumir além das atribuições referentes às áreas de proteção civil, a superintendência dos corpos de bombeiros voluntários e o transporte de doentes.

Dependente da Secretaria Regional da Saúde, de acordo com a Lei de Bases da Proteção Civil e com a orgânica do XI Governo Regional, o Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores (SRPCBA) tem como atribuições orientar, coordenar e fiscalizar, a nível da Região Autónoma dos Açores, as atividades de proteção civil e dos corpos de bombeiros, bem como assegurar o funcionamento de um sistema de transporte terrestre de emergência médica, de forma a garantir, aos sinistrados ou vítimas de doença súbita, a pronta e correta prestação de cuidados de saúde.

Princípios para Proteção Civil

De acordo com a Lei de Bases da Proteção Civil, para além dos princípios gerais consagrados na Constituição e na lei, existem cinco princípios específicos para proteção civil, fundamentais na organização de qualquer resposta nesta área:

- O princípio da prioridade, nos termos do qual deve ser dada prevalência à prossecução do interesse público relativo à proteção civil, sem prejuízo da defesa nacional, da segurança interna e da saúde pública, sempre que estejam em causa ponderações de interesses, entre si conflitantes.
- O princípio da prevenção, por força do qual os riscos de acidente grave ou de catástrofe devem ser considerados de forma antecipada, de modo a eliminar as próprias causas, ou reduzir as suas consequências, quando tal não seja possível.
- O princípio da precaução, de acordo com o qual devem ser adotadas as medidas de diminuição do risco de acidente grave ou catástrofe inerente a cada atividade, associando a presunção de imputação de eventuais danos à mera violação daquele dever de cuidado.
- O princípio da subsidiariedade, que determina que o subsistema de proteção civil de nível superior só deve intervir se e na medida em que os objetivos da proteção civil não possam ser alcançados pelo subsistema de proteção civil imediatamente inferior, atenta a dimensão e a gravidade dos efeitos das ocorrências.
- O princípio da cooperação, que assenta no reconhecimento de que a proteção civil constitui atribuição do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais e dever dos cidadãos e de todas as entidades públicas e privadas.

Principalmente o princípio da subsidiariedade é de enorme importância na definição de uma rede de resposta a uma situação de catástrofe, e determinante na definição da estrutura, organização, valências e disponibilidade de ação por parte do Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores.

Os Agentes de Proteção Civil

De acordo com a Lei de Bases da Proteção Civil, todos temos a obrigação de exercer funções de proteção civil, quer no desempenho da nossa atividade profissional,

quer enquanto cidadãos. No ponto 1 do referido diploma fica claro que “os cidadãos e demais entidades privadas têm o dever de colaborar na prossecução dos fins da proteção civil, observando as disposições preventivas das leis e regulamentos, acatando ordens, instruções e conselhos dos órgãos e agentes responsáveis pela segurança interna e pela proteção civil e satisfazendo prontamente as solicitações que justificadamente lhes sejam feitas pelas entidades competentes.”

Ser um agente ativo de proteção civil, em vez de aguardar passivamente pela resposta das estruturas governamentais foi uma das mais importantes evoluções comportamentais da sociedade açoriana. Esta alteração não é sinónima, nem permite desinvestimento nas estruturas públicas, pois quanto mais informada está a população maior é o escrutínio público da atividade dos serviços governamentais.

A estrutura de proteção civil na Região Autónoma dos Açores compreende, obviamente o serviço regional e os serviços municipais, competindo-lhe decidir da oportunidade, do tipo, da extensão e da intervenção de qualquer agente de proteção civil em caso de iminência ou ocorrência de qualquer acontecimento suscetível de desencadear uma ação. Mas como começa a ficar claro, os agentes de proteção civil não são apenas as estruturas que assumem essa função, quer na sua designação, quer nas suas competências estatutárias.

Assim, é difícil listar exaustivamente todas as entidades que na Região Autónoma dos Açores fazem parte da estrutura de proteção civil. Optou-se, então, por referenciar apenas as entidades que legalmente têm uma responsabilidade acrescida em situações de exceção.

Instituto Português do Mar e Atmosfera (IPMA)

Através de uma parceria com o Instituto Português do Mar e da Atmosfera, o SRP-CBA transmite comunicados à população a fim de alertar para possíveis ocorrências meteorológicas, aconselhando que as populações se mantenham nas suas residências e não circulem a não ser em caso de absoluta necessidade.

O IPMA é assim um agente de proteção civil fundamental, principalmente na fase de mitigação e preparação de uma resposta, bem como na segurança de quem atua na fase de resposta e recuperação.

Centro de Informação e Vigilância Sismovulcânica dos Açores (CIVISA)

O CIVISA é uma pessoa coletiva de direito privado, criada em 30 de julho de 2008, sob a forma de associação sem fins lucrativos. Tem como associados a Região Autónoma dos Açores – representada pelo Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores – e a Universidade dos Açores – através do Centro de Vulcanologia e Avaliação de Riscos Geológicos.

O CIVISA acompanha em permanência a atividade sísmológica e vulcanológica em todo o arquipélago através de uma rede de sísmógrafos e monitores geológicos,

controlada a partir do centro de informação em Ponta Delgada. Cada vez que se regista um evento é emitido um comunicado de acordo com a avaliação técnica efetuada.

Cabe ao SRPCBA difundir os comunicados sempre que um sismo é sentido pela população, ou a atividade vulcanológica o justifique. Além da comunicação do evento é recomendada a adoção de comportamentos adequados, em particular nas zonas mais vulneráveis, divulgando no próprio comunicado as principais medidas de autoproteção a executar.

Serviços Municipais de Proteção Civil

As câmaras municipais dispõem de serviços municipais de proteção civil, aos quais incumbe, ao nível da respetiva circunscrição territorial, a prossecução dos objetivos e o desenvolvimento das ações de informação, formação, planeamento, coordenação e controlo nos domínios previstos na Lei de Bases da Proteção Civil. Compete ainda aos serviços municipais de proteção civil constituírem e assegurarem a funcionalidade dos respetivos centros municipais de operações de emergência, nos termos do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto Legislativo Regional n.º 13/99/A, de 15 de abril.

Compete ao presidente da câmara municipal, no exercício de funções como responsável municipal da política de proteção civil, desencadear, na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe, as ações de proteção civil de prevenção, socorro, assistência e reabilitação adequadas em cada caso. Associando estas competências ao princípio da subsidiariedade, facilmente se percebe que a responsabilidade da resposta inicial é dos serviços municipais de proteção civil, pelo que é fundamental o envolvimento das câmaras municipais na preparação de todos os planos de emergência da região.

Corporações de Bombeiros

Na Região Autónoma dos Açores todas as 17 corporações de bombeiros estão entregues a associações humanitárias de bombeiros voluntários, não existindo por isso bombeiros profissionais, ou municipais.

As associações humanitárias são entidades sem fins lucrativos que suportam o funcionamento dos corpos de bombeiros, desenvolvendo para isso, diversas atividades sociais de angariação de fundos, zelando desta forma pela continuidade do socorro à população.

Os órgãos sociais das associações humanitárias têm um papel fundamental na manutenção do estado de prontidão da sua corporação, bem como no envolvimento da sociedade civil na “vida” da sua associação. A ligação da população às associações de bombeiros da região é um claro sinal da preparação dos açorianos para as situações de exceção.

Com 17 quartéis nos Açores e cinco secções destacadas, os Bombeiros dos Açores são um forte contributo e mais-valia nas situações de combate aos incêndios, mas também como força avançada de intervenção nas situações de emergência ou de catástrofe.

As corporações de bombeiros voluntários do arquipélago têm, presentemente, 737 elementos ativos – 637 do sexo masculino e 100 do sexo feminino – e mais de 140 elementos no Quadro de Honra, dispondo de quase três centenas de viaturas.

O Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores tem vindo a exercer o seu poder de tutela operacional junto de cada corporação de forma muito próxima, num verdadeiro espírito de cooperação institucional. Quer através da Inspeção Regional de Bombeiros, quer através do departamento de formação, a atividade de cada cooperação é monitorada, sendo frequente a presença dos formadores do serviço em cada ilha do arquipélago para ações de atualização.

Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores

São atribuições do SRPCBA orientar, coordenar e fiscalizar, a nível da Região Autónoma dos Açores, as atividades de proteção civil e socorro de caráter regional e exercer o comando operacional dos corpos de bombeiros, bem como assegurar o funcionamento de um sistema de transporte terrestre de emergência médica, de forma a garantir, aos sinistrados ou vítimas de doença súbita, a pronta e correta prestação de cuidados de saúde.

Tal como em todo o país, tendo em conta a Lei de Bases da Proteção Civil, em caso de ocorrência de acidente grave ou catástrofe, pode o SRPCBA, a qualquer momento, avocar a competência de qualquer serviço municipal de proteção civil e tomar, nos termos da lei, as medidas mais convenientes à boa resolução dos problemas suscitados.

Mais do que a ação, é importante evidenciar todo o trabalho que é desenvolvido pela Proteção Civil no que respeita à prevenção, aconselhamento e formação das populações. O fator insularidade acresce dificuldade e complexidade na organização das diferentes ações, o que torna mais meritório o trabalho desenvolvido neste âmbito.

Resumindo, cabe ao SRPCBA garantir que o ciclo de resposta à catástrofe, nas suas quatro fases (mitigação, preparação, resposta e recuperação) é cumprido, auxiliando todos os agentes de proteção civil envolvidos a cumprir o seu papel em cada um das fases.

Organização do SRPCBA

De forma a responder com prontidão às competências que lhe estão cometidas o Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores organiza-se da seguinte forma:

Divisão de Socorro e Equipamento (DSE)

Compete à DSE, de acordo com a orgânica do SRPCBA, e numa política de acompanhamento de proximidade aos corpos de bombeiros da Região Autónoma dos Açores, dotá-los com os recursos materiais necessários ao seu bom funcionamento. É também competência desta divisão garantir aos bombeiros da região uma qualificação e profissionalismo cada vez mais aperfeiçoados, contribuindo para a prestação do socorro à população de forma atempada, eficaz e com qualidade.

É da competência da DSE a gestão administrativa dos bombeiros voluntários da Região Autónoma dos Açores, através do Recenseamento Nacional dos Bombeiros Portugueses (RNBP), bem como a instrução dos processos de nomeação e exoneração de elementos do quadro de comando, dos processos de exoneração e reingresso de bombeiros e dos processos de mobilidade dos bombeiros entre corporações.

Compete finalmente à DSE instruir todos os processos concursais com vista à aquisição de viaturas de emergência para o SRPCBA e para os corpos de bombeiros da Região Autónoma dos Açores num sistema de compras centralizadas, o que é um apoio importantíssimo para as associações humanitárias de menor dimensão na região.

Divisão de Segurança Contra Incêndios (DSCI)

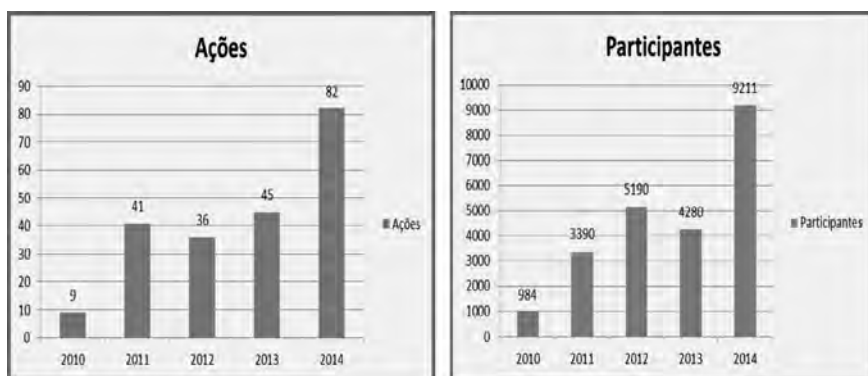
Relativamente às atividades decorrentes das competências atribuídas à DSCI através da orgânica do SRPCBA, nomeadamente, a verificação das medidas de segurança contra incêndio em edifícios, a Divisão de Segurança Contra Incêndios emite pareceres e realiza vistorias e inspeções aos projetos de segurança contra incêndio. É através da DSCI que o SRPCBA participa no projeto HERITPROT, um projeto europeu que visa partilhar experiências e desenhar planos de segurança contra incêndios em cidades património da humanidade.

Divisão de Prevenção, Formação e Sensibilização (DPFS)

A DPFS tem vindo a promover a missão da Proteção Civil nos Açores através da realização de diferentes ações de sensibilização, tais como campanhas destinadas a diferentes camadas da população, em que se destaca o projeto Idoso em Segurança, que já vai na 3.^a edição, bem como a realização de cursos de formação sobre as mais diversas temáticas, desde os cursos básicos de proteção civil e de primeiros socorros, até aos cursos mais avançados como o de Condução de Emergência ou de Gestão Operacional de Catástrofe.

A cada ano que passa, são cada vez mais as ações desenvolvidas (figuras 1, 2 e 3), onde se regista um aumento significativo de participantes, o que vem revelar a cada vez maior relação de proximidade que o serviço tem com a população açoriana, assim como prova que os açorianos estão cada vez mais despertos para estas ações de sensibilização e à sua importância no dia-a-dia, especialmente numa região insular como os Açores.

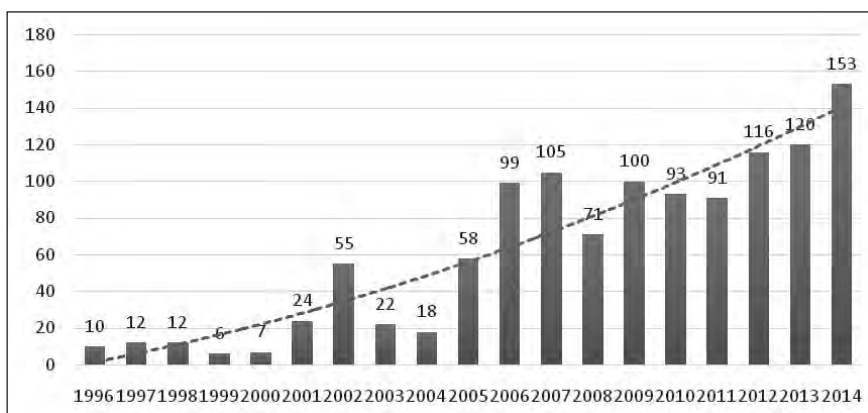
Figura 1 – Ações de Formação e Número de Participantes nelas Envolvidos



Além disso, a Divisão de Prevenção, Formação e Sensibilização tem criado diverso material educativo com o objetivo de sensibilizar e de divulgar ao maior número de pessoas, as medidas gerais de autoproteção para diferentes situações de risco – sismo, incêndios, ciclones, enxurradas, acidentes com gás, etc.

O *mass training* em Suporte Básico de Vida (SBV) é uma das atividades em que se tem investido mais recursos, tendo como principal objetivo ensinar como atuar numa paragem cardiorrespiratória. Neste curso, com elevada componente prática, os formandos têm a oportunidade de adquirir competências que possibilitarão uma correta atuação perante uma vítima de paragem cardiorrespiratória, sabendo qual a informação adequada a ser transmitida ao ligar para o 112 e iniciar as manobras de SBV até chegar a ajuda diferenciada.

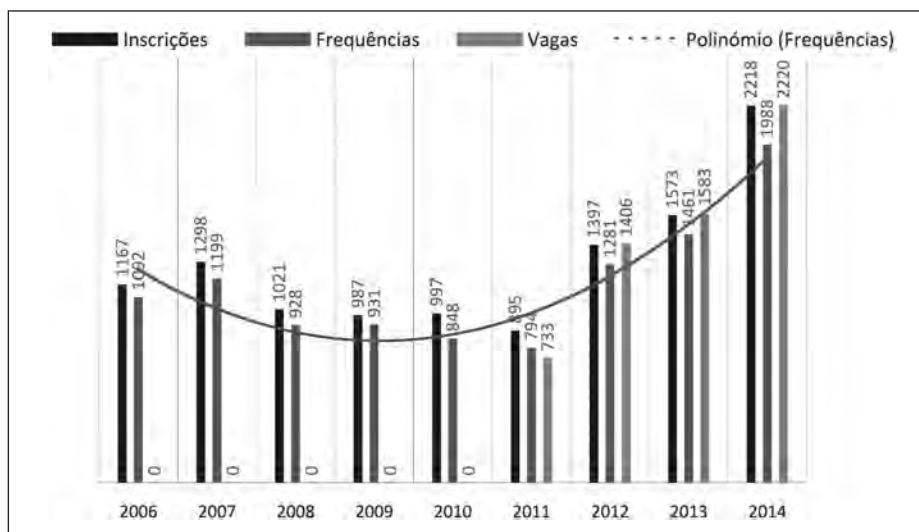
Figura 2 – Evolução do Programa Anual em Número de Cursos de Formação (1996-2014)



O SRPCBA tem vindo a investir fortemente na formação em proteção civil e na saúde, através do centro de formação do serviço que tem registado um acréscimo dos seus formadores. Esta expansão da capacidade formativa tem sido efetuada com a adição de novos cursos ao catálogo formativo do serviço, sendo que estes têm tido uma elevada procura, por se tratarem de cursos com certificação internacional.

No ano de 2013, o SRPCBA foi reconhecido como Centro de Treino *American Heart Association*, tendo promovido e divulgado inúmeras ações de formação no âmbito de Primeiros Socorros com Suporte Básico de Vida, Suporte Básico de Vida com Desfibrilhação Automática Externa (DAE), Suporte Avançado de Vida Cardiovascular, Suporte Avançado de Vida Pediátrico, entre outros.

Figura 3 – Evolução do Número de Inscrições e Frequências em Cursos de Formação (2006-2014)



Gabinete de Sistemas de Informação Geográfica (SIG)

Os SIG são a ferramenta privilegiada de conhecimento do território e dos fenómenos associados e implicam diretamente na maior qualidade no planeamento de emergência (nos seus diferentes níveis de intervenção), no aumento de eficácia nas operações de socorro e no incremento na velocidade de resposta.

As atividades deste gabinete têm-se centrado na disponibilização de informação geográfica mediante a criação, manutenção e atualização de bases de dados geográficas acessíveis por servidores informáticos ou por portais *online* e a criação de informação geográfica mediante levantamentos no terreno ou por via remota.

Centro de Operações de Emergência (COE)

O COE é o sistema nervoso central do SRPCBA. Todos os dias do ano, de forma ininterrupta, lá trabalham um grupo de profissionais dedicados que monitorizam, decidem e acompanham toda a atividade desenvolvida pelo serviço. É no COE que todas as chamadas 112 da região são atendidas e são os operadores de telecomunicações do SRPCBA que ativam todos os meios disponível no terreno. A interligação de todos os intervenientes numa situação de exceção passa, inevitavelmente, pelo Centro de Operações de Emergência.

No quadro 1 são contabilizadas todas as intervenções em que o COE coordenou no ano de 2014.

Quadro 1 – Número de Intervenções do Centro de Operações de Emergência em 2014

Tipologia da Ocorrência	Nº de Ocorrências
Fenómenos Naturais	178
Incêndios Urbanos ou em Áreas Urbanizáveis	413
Incêndios em Equipamentos e Produtos	3
Incêndios em Transportes	20
Acidentes	64
Acidentes Industriais e Tecnológicos	0
Incêndios Rurais	12
Incêndios em Detritos	17
Comprometimento Total ou Parcial de Segurança, Serviços ou Estruturas	96
Assistência em Saúde	23.247
Intervenção em Conflitos Legais	1.910
Assistência e Prevenção a Atividades Humanas	15.907
Falso Alarme	1
Operações	38
Estado de Alerta do SIOPS	17
Total	41.923

O sistema informático em utilização no COE faz a "geolocalização da chamada" e identifica qual o veículo disponível mais próximo, sendo uma mais-valia enorme para o teatro de operações.

Atendimento 112

Legalmente, o atendimento 112 é efetuado pela Polícia de Segurança Pública. Fruto do excelente entendimento entre as diferentes partes envolvidas no atendimento de uma chamada 112, foi possível, nos Açores, juntar todos os intervenientes numa

única sala, localizada no próprio Centro de Operações de Emergência, onde é feita a triagem entre as situações de segurança, emergência médica ou bombeiros. A triagem telefónica, em funcionamento na linha de emergência médica nos Açores desde 2013, é o sistema que estabelece a prioridade no atendimento dos utentes em função da gravidade da sua situação clínica.

Este projeto trouxe maior eficiência ao serviço no que respeita ao reencaminhamento e acompanhamento das situações, assim como permitiu a melhoria constante na diminuição do tempo de resposta, pois nas situações com prioridade mais elevada, o tempo máximo de resposta, desde a entrada da chamada até à chegada do meio a casa da pessoa é, em média, inferior a oito minutos.

Não podemos, evidentemente, deixar de destacar a inovação que foi em Portugal o atendimento das chamadas 112 por enfermeiros, pois nas outras centrais existentes o atendimento é feito por operadores de central de emergência. A utilização de profissionais de saúde permite um melhor reconhecimento dos sinais e sintomas, a pesquisa de queixas específicas e a tomada de decisões clínicas sobre o tipo de resposta à chamada. O acompanhamento das situações muito urgentes, com o aconselhamento de medidas concretas ou das situações não urgentes, com recomendações de atuação, é também incentivada com este tipo de acompanhamento. É assim possível que o enfermeiro que atende uma chamada 112 a classifique como não urgente e faça o aconselhamento em saúde, de forma a evitar uma ida desnecessária aos serviços de urgência.

Quadro 2 – Total de Chamadas Triadas pelos Enfermeiros da Linha 112 em 2014

Ilhas dos Açores	Terceira	São Miguel	Santa Maria	Faial	Pico	São Jorge	Graciosa	Flores	Corvo	Total
Prioridade A	1053	2073	36	247	240	78	92	59	1	3879
Prioridade B	1885	4830	140	453	459	194	142	98	1	8202
Prioridade C	1880	4641	92	440	438	177	142	109	1	7920
Prioridade D1	789	1849	58	221	248	72	83	55	1	3376
Prioridade D2	147	307	5	24	17	10	8	1	0	519
Prioridade E	375	944	8	51	32	11	7	9	0	1437
Total	6.129	14.644	339	1.436	1.434	542	474	331	4	25.333

Com a implementação deste modelo, aumentaram as chamadas categorizadas na prioridade mais baixa, em que é disponibilizado apenas um aconselhamento ao utente, que é reencaminhado para a Linha Saúde Açores.

Evacuações Aéreas

Através de uma parceria com a Força Aérea Portuguesa, as evacuações aéreas de emergência entre as ilhas dos Açores são efetuadas pelos meios aéreos disponíveis

na base aérea n.º 4 (Lajes). A ativação dos meios é feita pelos operadores do Centro de Operações de Emergência, após triagem do médico regulador, que notifica o hospital de destino.

Acompanhamento Médico

A permanência do médico regulador e dos enfermeiros no COE permitiu adotar sistemas de telemedicina, telemetria e comunicação com todos os centros de saúde da região, o que facilitou a redução das deslocações de doentes e profissionais de saúde interilhas e uma partilha de conhecimento e uniformização da qualidade dos cuidados de saúde em situações de emergência.

A telemedicina permite uma grande evolução no processo das evacuações aéreas, já que é efetuada uma videoconferência entre o médico regulador e quem acompanha o doente a ser potencialmente evacuado, permitindo-lhe seguir os parâmetros vitais, tensão arterial, frequência cardíaca, a quantidade de oxigénio no sangue de quem está a ser pedida a evacuação e dar algum apoio na decisão clínica, o que, tendo sempre em conta a questão da insularidade açoriana, é de realçar.

Serviço de Emergência Médica

Após a triagem da chamada, o socorro às populações é garantido por 66 ambulâncias de socorro (AMS), com capacidade de suporte básico de vida e desfibrilhação automática externa e cinco viaturas de Suporte Imediato de Vida (SIV), distribuídas de acordo com o quadro 3.

Quadro 3 – Distribuição de Ambulâncias de Socorro e de Viaturas de Suporte Imediato de Vida

Local	AMS	SIV	Local	AMS	SIV
São Miguel	25		Lajes do Pico	4	
Ponta Delgada	9	1	São Jorge	7	
Ribeira Grande	6	1	Velas	4	
Vila Franca do Campo	4		Calheta	3	
Nordeste	3		Santa Maria	3	
Povoação	3		Vila do Porto	3	
Terceira	9		Graciosa	4	
Angra do Heroísmo	5	1	Santa Cruz da Graciosa	4	
Praia da Vitória	4		Flores	4	
Faial	3		Santa Cruz das Flores	3	
Horta	3	1	Lajes das Flores	1	
Pico	10		Corvo	1	
Madalena	3		Vila do Corvo	1	
São Roque	3	1			

Ambulâncias de Socorro

A rede de emergência médica nos Açores é garantida por um acordo de cooperação entre o SRPCBA e as associações humanitárias de bombeiros voluntários que garantem o funcionamento ininterrupto das ambulâncias de socorro. Os tripulantes de ambulância são formados e certificados pelo SRPCBA, garantindo assim uma resposta uniforme em toda a região.

Suporte Imediato de Vida

Este é um projeto que surgiu com o objetivo de colmatar uma lacuna grave na organização da emergência médica pré-hospitalar nos Açores. Através da reorganização do sistema de atendimento 112 e o acréscimo de uma viatura de Suporte Imediato de Vida (SIV) nas ilhas de S. Miguel, Terceira, Faial e Pico, foi possível melhorar, de forma considerável, o atendimento às situações de emergência médica na região autónoma.

As chamadas 112 da área da saúde, anteriormente atendidas pelas corporações de bombeiros da zona, são agora atendidas por enfermeiros que aplicam um fluxo-grama de triagem específico, para o sintoma principal, e classificam o pedido de ajuda em seis graus de prioridade. A cada uma das prioridades de atuação corresponde uma resposta tipificada, por parte dos meios disponíveis no terreno.

As viaturas SIV, tripuladas por um enfermeiro e um técnico de ambulância de socorro, atendem principalmente as situações de enfarte agudo do miocárdio, acidente vascular cerebral, paragem cardiorrespiratória, dispneia e trauma, triadas pelos enfermeiros do centro de operações de emergência do Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores.

Toda a atividade das SIV é acompanhada por um médico regulador que, visualizando em tempo real os parâmetros vitais do doente, decide sobre a aplicação dos protocolos estabelecidos. Foram desenhados protocolos em consonância com os sintomas normalmente apresentados pelos doentes nas situações já descritas, que permitem administrar a terapêutica necessária para que os utentes cheguem ao hospital já com o tratamento em curso para a sua situação clínica.

Conclusão

É impreterível afirmar que o Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores é um bem precioso ao serviço da segurança e do bem-estar dos açorianos, assim como de quem os visita. Desde que foi criado e na prossecução dos seus objetivos, tem contribuído para um aumento da cultura de segurança, hoje bem patente, na população açoriana.

Na Região Autónoma dos Açores, todos os agentes de proteção civil têm consciência do seu papel, das suas responsabilidades e da interação que devem manter com os diversos parceiros. Apesar existir para garantir o bom funcionamento do sistema

o SRPCBA não se substitui às restantes estruturas e mantém com todos um excelente relacionamento institucional.

O investimento efetuado pelo SRPCBA ao longo da sua existência nas corporações de bombeiros e em todos os restantes elementos que atuam no âmbito da Proteção Civil nos Açores garantem que os agentes de proteção civil estão cada vez mais e melhor preparados para as situações de exceção, inerentes à geografia do arquipélago.

As constantes evoluções na orgânica do Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores, têm vindo a garantir um serviço de qualidade, com homens e mulheres que, no seu dia-a-dia, se preocupam cada vez mais em prestar melhores cuidados, em garantir a maior disponibilidade e preocupação com o próximo e o seu bem-estar, tendo em conta as limitações do fator da insularidade. A aquisição de mais competências através de um centro de formação cada vez mais especializado e certificado foi uma estratégia que começa agora a demonstrar bons resultados.

Podemos assim concluir que o Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores é um motivo de orgulho para o Governo dos Açores, assim como para todos os açorianos.

Notas sobre a Cooperação Inter-Regional da Região Autónoma dos Açores*

Rodrigo Vasconcelos de Oliveira

Subsecretário Regional da Presidência para as Relações Externas do XI Governo Regional dos Açores. Licenciado em Direito pela Universidade de Lisboa, mestre em Relações Internacionais pela Universidade dos Açores.

Resumo

O artigo aborda a temática da “paradiplomacia” e a crescente afirmação política das entidades subnacionais como sujeitos de relações externas e atores relevantes no âmbito das Relações Internacionais. De um ponto de vista do ordenamento jurídico-constitucional português e, em especial, aludindo ao caso da Região Autónoma dos Açores, é objetivo destas breves notas contribuir para o conhecimento e estruturação de uma importante dimensão da diplomacia subnacional: a cooperação inter-regional – desde a celebração de acordos à participação em organizações internacionais.

Abstract

Brief Notes on the Inter-regional Cooperation of Azores Autonomous Region

The article addresses the issue of “paradiplomacy” and the growing political clout of subnational entities as subjects and relevant actors of International Relations. Taking the perspective of the Portuguese legal and constitutional framework and, especially, Azores’ case, it is the purpose of these brief notes to contribute to a better knowledge and structuring concerning the importance of sub-national diplomacy: interregional cooperation – from the signing of agreements to the participation in international organizations.

* Artigo elaborado com base na intervenção feita a 10 de abril de 2014 ao III Curso Intensivo de Segurança e Defesa, no *campus* de Ponta Delgada da Universidade dos Açores.

Introdução

As relações institucionais entre pessoas coletivas de base territorial que pertencem a diferentes Estados têm assumido uma visibilidade e importância crescentes na sociedade internacional contemporânea.

Embora levado a cabo por níveis de poder não soberano, o estabelecimento destas relações externas tem por base, em cada um dos seus sujeitos, um território e uma população, ou seja, um poder político estruturado e legítimo, com a inerente obrigação institucional de os seus órgãos proverem aos respetivos interesses, direitos e aspirações.

Referimo-nos, por outras palavras, ao relacionamento entre regiões ou municípios de dois ou mais Estados, embora, para o propósito deste texto, nos interesse apenas o nível de poder político imediatamente inferior ao do Estado soberano (ou central), entendido como subnacional e que engloba regiões, Estados federados e províncias ou, ainda, comunidades e departamentos, independentemente da sua designação constitucional e da sua maior ou menor autonomia política.

Tanto na Europa como nas Américas e, de resto, em todo o mundo, estas entidades subnacionais estabelecem contactos diretos, trabalham em parceria, desenvolvem projetos comuns e celebram acordos de vontade através dos seus órgãos próprios de governo e sem a mediação do Estado central.

Isto acontece não apenas para marcar solenemente uma determinada proximidade política e institucional entre dois ou mais territórios e populações – decorrente, por exemplo, quer da imediação geográfica, quer de ligações históricas e afetivas ou mesmo de interesses económicos –, mas para consagrar, também, deveres e obrigações concretos no quadro de um relacionamento privilegiado que se consubstancia na prossecução de interesses comuns.

Estas entidades políticas subnacionais assumem-se, pois, como verdadeiros sujeitos de relações externas e, cada vez mais, como relevantes atores políticos e económicos da sociedade internacional.

Criam-se, deste modo, novas redes nas relações internacionais que se podem estruturar e desenvolver bilateralmente ou, com um âmbito mais alargado, multilateralmente e geralmente integradas em organismos e *fora* especializados de cooperação inter-regional.

Alguma doutrina refere-se a este tipo de relacionamento externo entre entidades subnacionais como paradiplomacia, exprimindo assim a sua proximidade com a diplomacia, mas não deixando de realçar uma certa distância ou diferença desta, sem confundir ou integrar as duas atividades no contexto das relações internacionais. A diplomacia ficaria, deste modo, e ainda, na exclusiva competência do Estado soberano ou central assim como o Direito Internacional, aliás – e a sociedade internacional será, de acordo com esta conceção, uma espécie de clube exclusivo, na tradição de Vestefália, na qual regiões e Estados federados apenas podem aceder a

uma espécie de antecâmara contígua, mas sem ligação: a paradiplomacia. Sem entrarmos na discussão de fundo sobre esta questão, preferimos a expressão diplomacia subnacional.

De qualquer modo, independentemente da validade ou não das considerações e classificações acima referidas e não obstante a curiosidade que o tema suscita, este permanece relativamente pouco estudado no nosso país e a diplomacia subnacional, também, raramente valorizada, tanto no campo das ciências políticas, como no das jurídicas.

Mais conhecida e aceite é, no entanto, a expressão cooperação inter-regional, que tem a vantagem de se distinguir mais claramente das tradicionais ações do Estado soberano, salientando a natureza de colaboração recíproca e voluntarista deste relacionamento internacional, bem como o nível de poder a que se refere – diferenciando-a também das relações intermunicipais. A cooperação inter-regional terá, portanto, um âmbito mais restrito do que a diplomacia subnacional.

Ora, as regiões autónomas portuguesas não constituem exceção neste contexto de afirmação crescente e externa do poder regional. Muito pelo contrário até, pois são detentoras de amplos poderes políticos e legislativos, que as elevam aos mais altos patamares de afirmação do regionalismo europeu, a par das comunidades autónomas espanholas ou dos Estados federados alemães e austríacos.

As regiões autónomas dos Açores e da Madeira têm pugnado, mesmo, por exercer um conjunto de poderes de grande importância no contexto das suas relações internacionais, assumindo posições de destaque e de liderança externa.

Para tal concorrem diversos fatores, desde logo a construção constitucional e estatutária das autonomias periféricas do Estado português, mas também a localização e a história atlântica e, mais recentemente, a dinâmica da ação dos seus órgãos de governo próprio, ao longo dos últimos quase 40 anos.

No caso da Região Autónoma dos Açores, nunca será demais realçar que estas ilhas foram o pilar atlântico fundamental da primeira globalização ibérica e europeia, do mesmo modo como se assumiram, desde então e até hoje, como o fator determinante das relações transatlânticas e da política externa de Portugal.

Ilhas de chegadas e de partidas, mas também marcadas pelo isolamento, ao longo da história os Açores nunca deixaram de assumir diretamente o diálogo com os estrangeiros, acolhendo velejadores e comerciantes, os que por cá passaram e os que aqui ficaram, também enviando os seus emigrantes para tantas e longínquas partes do mundo.

E a autonomia dos Açores, reclamada desde o século XIX, quando finalmente consagrada na sua devida e merecida amplitude em 1976, não deixaria de ter em conta a necessidade de os seus órgãos de governo próprio assumirem uma política de relações internacionais, quer através de direitos de participação na formação e manifestação da vontade do Estado, quer exercida diretamente e em nome próprio.

Por outro lado, hoje, como noutros tempos, os recursos existentes em terra e, cada vez mais, no mar exigem uma voz ativa e determinante dos Açores no âmbito do relacionamento externo, das políticas marítimas europeias e internacionais, da regulação do acesso e desenvolvimento a atividades económicas, da cooperação científica e de investigação e desenvolvimento, entre outras áreas.

É assim neste contexto de crescente complexidade e de múltiplos atores na sociedade internacional, de afirmação sustentada do regionalismo na Europa, mas também de uma localização geográfica privilegiada e de uma história repleta, tanto de abertura ao mundo, como de projeção no mundo, que os Açores se afirmam, hoje, externamente.

As relações externas da Região Autónoma dos Açores podem, tal como as do Estado central, ser divididas conceptualmente em diversas áreas, em função dos interlocutores (ou da geografia), bem como das matérias que envolvem, sendo certo que não são estanques e todas se entrecruzam, nas suas influências recíprocas, objetivos complementares e ação articulada.

Poderíamos assim, aqui, no contexto das relações externas dos Açores, abordar o relacionamento da região com a União Europeia, num conjunto vasto de capacidades, mais ou menos formais, como, por exemplo, ao nível da transposição direta de legislação da União Europeia, de articulação de posições com a república ou, ainda, de ações concretas na transmissão e defesa de posições e interesses da região no que toca a um conjunto alargado de programas e políticas europeias.

Poderíamos também referir os direitos de participação da região no âmbito das relações internacionais do Estado, não apenas no que concerne, por exemplo, ao desenvolvimento do projeto europeu, mas também – tema de grande atualidade e importância – no que se refere à utilização de bases militares no território da região.

Poderíamos, ainda e naturalmente, referir a política de relacionamento da região com as suas comunidades, a proximidade afetiva e institucional com a Diáspora, o apoio às instituições açorianas, como as Casas dos Açores – e tantas outras associações, com atuação nas áreas cultural, mas também social e no ensino –, os apoios a atividades que aproximam os Açores dos seus emigrantes, sejam eles nascidos nas ilhas ou açor-descendentes em décima geração.

Sendo certo que cada uma destas dimensões será merecedora, por si só, de uma conferência, aula ou análise aprofundada, abordaremos nestas breves notas a vertente da cooperação inter-regional das relações externas da Região Autónoma dos Açores. Ou seja, falaremos do relacionamento da região com outras entidades sub-nacionais, sendo certo que elas são sempre impulsionadas por dimensões políticas, geográficas ou mesmo afetivas, como a pertença à União Europeia e a defesa de interesses comuns relativamente às suas políticas e programas ou, ainda, alicerçadas na amizade derivada da existência de comunidades açorianas.

Deste modo, é bom notar que a Constituição da República Portuguesa (CRP) dispõe, no seu artigo 227.º n.º 1 alíneas u) e x), que as Regiões Autónomas têm o poder, precisamente, de “estabelecer cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participar em organizações que tenham por objeto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional (...)”, bem como de “participar no processo de construção europeia, mediante representação nas respetivas instituições regionais (...)”. Estas competências são desenvolvidas em diversos normativos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA), em especial no âmbito do seu título VI, apropriadamente intitulado “Das Relações Internacionais da Região”¹.

Por seu turno, as alíneas o) e p) do artigo 88.º do EPARAA atribuem ao Governo Regional a competência de “representar a Região” nas referidas organizações de cooperação inter-regional, bem como nas “instituições regionais” europeias, do mesmo modo como cabe ao Governo Regional “estabelecer ou aceder a acordos de cooperação com entidades de outros Estados” (artigo 124.º do EPARAA).

Assim se percebe que um elemento fundamental da atuação externa da Região Autónoma dos Açores (RAA), através do Governo Regional, é a já referida cooperação inter-regional, entendendo-se, por tal, a sua interação com entidades territoriais congêneres, ou seja, o estabelecimento de relações políticas com autoridades subnacionais de Estados soberanos terceiros.

Em primeiro lugar, de um ponto de vista dos seus intervenientes, este relacionamento externo da região pode ser estruturado de um modo bilateral, isto é, pode decorrer entre as autoridades subnacionais congêneres de dois Estados, ou multilateral, implicando a existência de uma estrutura, mais ou menos formal, de suporte à participação e integração de várias entidades subnacionais.

A relação bilateral da região pode assumir, ainda, um caráter mais solene, assente em acordos escritos – regra geral, denominados memorandos de entendimento, acordos ou protocolos de cooperação – ou ser desenvolvida de um modo mais informal, sem o suporte político de um documento escrito e solene, através do desenvolvimento de uma atividade ou projeto em conjunto – designadamente, embora não exclusivamente, com o incentivo e visando o acesso ao financiamento de programas europeus de cooperação territorial.

Numa perspetiva bilateral, podemos referir o caso de diversos protocolos de amizade e cooperação que a Região Autónoma dos Açores celebrou com Estados nos

1 Em especial, nos seus artigos 122.º (participação na construção europeia), com destaque para a referência à participação no “Comité das Regiões, através do Presidente do Governo Regional” (alínea b)) e 124.º (relações externas com outras entidades) ao poder de “participar em organizações internacionais que tenham por objeto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional” (alínea e)).

quais existem vastas comunidades de açorianos e de seus descendentes, dos quais decorre uma natural afetividade entre as populações e uma desejável proximidade entre instituições políticas. É o caso dos Memorandos de Entendimento com os Estados de Massachusetts, de Rhode Island e da Califórnia, nos Estados Unidos da América, ou com o Estado do Rio Grande do Sul e o de Santa Catarina, na República Federativa do Brasil².

Por outro lado, a pertença do Estado português a uma organização internacional de integração – a União Europeia – que rompe, no âmbito dos seus 28 Estados-membros, com os paradigmas tradicionais do relacionamento supranacional, atribui também uma crescente relevância ao poder regional, muito em particular no contexto europeu. Esta realidade reforça, igualmente, a importância do relacionamento externo da região com vista ao estabelecimento de redes alargadas e formas de atuação concertada em defesa de interesses comuns das regiões face às decisões das instituições da UE.

Neste contexto, podemos identificar três grandes tipos de cooperação inter-regional de âmbito multilateral, em função do respetivo suporte e enquadramento institucional.

Em primeiro lugar, a cooperação inter-regional pode concretizar-se através da participação da região em órgãos representativos do poder regional de organizações internacionais. Trata-se de uma inovação relativamente recente no âmbito do Direito Internacional, de origem europeia e do último quarto de século: a criação de órgãos consultivos em representação dos poderes regional e local. Neste contexto, de salientar que a presença da região decorre, não de uma sua decisão em aderir, mas antes da adesão do Estado-membro à organização internacional.

Deste modo, a participação da região numa organização internacional – regida pelo Direito Internacional e da qual são membros os tradicionais sujeitos das relações internacionais – decorre da previsão nos tratados instituidores da existência de órgãos específicos e representativos dos níveis de poder subnacionais, embora não com o estatuto de instituições ou órgãos principais.

É o caso do Comité das Regiões (CdR), integrado na União Europeia, e do Congresso das Autoridades Locais e Regionais, também conhecido como Congresso dos Poderes Locais e Regionais (CPLRE), órgão do Conselho da Europa (CE).

No que diz respeito ao seu âmbito geográfico, naturalmente que estes órgãos de organizações internacionais, como o CdR e o CPLRE, apenas podem abranger as regiões dos seus Estados-membros, ou seja, as entidades infraestatais – regionais ou

2 Caso muito particular e interessante, também de um ponto de vista da análise política e jurídico-constitucional, por ser celebrado não com uma região ou outra entidade subnacional congénere, mas com um Estado soberano são os acordos de cooperação celebrados com a República de Cabo Verde, mas cuja consideração ficará, certamente, para outras notas.

locais – dos 28 ou dos 47, sendo certo ainda que cabe a cada Estado-membro determinar a composição da sua delegação nacional, que é sujeita a aprovação por um órgão principal (por exemplo, o conselho) da organização internacional.

Assim se vê que, não obstante a importância destes órgãos do poder local no âmbito de organizações internacionais – e muito em particular do CdR, que emite pareceres, embora não vinculativos, relativamente a propostas legislativas em debate na UE – a integração das regiões não decorre da sua liberdade em aderir ou não, mas antes de uma previsão legal interna – caso da participação do Presidente do Governo dos Açores no CdR – artigo 122 n.º 2, alínea b) (EPARAA) – ou decisão no âmbito da composição da delegação nacional.

Em segundo lugar, a cooperação inter-regional de tipo multilateral estrutura-se igualmente através da participação em organizações que agregam entidades sub-nacionais e que, embora não tendo personalidade jurídica internacional, têm-na no âmbito do direito interno de um Estado. Não são organizações internacionais, nem os Estados soberanos são seus membros. A sua existência decorre de um documento instituidor, com valor jurídico interno, que regula o seu funcionamento, e a participação de um ato de liberdade das regiões: criar ou aderir a uma organização inter-regional.

Estas organizações de cooperação regional são, pois, pessoas coletivas de tipo associativo, vinculadas aos direitos e deveres de um determinado ordenamento jurídico, nomeadamente no âmbito da sua estrutura, funcionamento e financiamento, mas cujos membros são pessoas coletivas territoriais provenientes de dois ou mais Estados.

Têm, deste modo, personalidade jurídica, já não como um órgão de uma organização internacional, mas como uma associação de direito interno, regulada não pelo Direito Internacional, mas antes pelo ordenamento jurídico de um Estado. Dispõem, por isso, de personalidade e capacidade jurídicas, órgãos sociais e obrigações legais.

Regra geral, tais organismos têm dimensão geográfica alargada, como o caso da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas (CRPM), com cerca de 160 regiões-membros, ou da Assembleia das Regiões da Europa (ARE) e têm um quadro estabilizado de pessoal. As regiões-membros contribuem para o seu funcionamento através do pagamento de uma quota anual.

Por vezes, dado a grande abrangência territorial dos seus membros, a missão destas organizações de cooperação tem, por sua vez, o seu trabalho desenvolvido também em torno de comissões geográficas mais restritas – como a Comissão das Ilhas ou do Mar Báltico da CRPM – ou grupos de trabalho sobre temáticas específicas.

Em terceiro lugar, a cooperação inter-regional estrutura-se ainda em organismos que não têm existência jurídica, quer de Direito Internacional, quer num ordenamento jurídico interno, geralmente com âmbito de participação mais restrito, sem

quadro de pessoal diretamente afeto, nem implicando o financiamento conjunto do seu funcionamento.

Estes organismos, menos formais, não têm, por isso, órgãos de fiscalização, nem estão vinculados ao ordenamento jurídico de um determinado Estado. São organismos cujo funcionamento, em regra, decorre de uma carta ou declaração constitutiva, assinada pelos seus membros, com presidência assumida de forma rotativa, tendo também a assunção pela região que preside dos custos inerentes ao seu funcionamento – como na organização de reuniões e assembleias, deslocações ou afetação de pessoal técnico de apoio. É o caso da Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas (CPRUP) ou da Conferência dos Presidentes das Regiões com Poderes Legislativos da União Europeia (REGLEG).

Embora com uma existência e funcionamento de âmbito mais informal, estes organismos – e em especial a Conferência dos Presidentes das RUP – têm uma atividade de grande importância na sua ligação às instituições europeias, na estruturação de projetos de cooperação, na elaboração de documentos técnicos e posições políticas em defesa dos interesses das regiões que a compõem.

Por outro lado, a integração da região nestes organismos (sob qualquer das suas formas) é geralmente motivada pela defesa de interesses comuns, que podem ter um âmbito mais alargado, como a defesa em geral do regionalismo e descentralização (ARE), para além do desenvolvimento, depois, de projetos e programas de grande interesse – EURODISSEIA, por exemplo.

Algumas destas organizações e organismos podem ter um âmbito geográfico alargado, aberto a todas as entidades territoriais congéneres que manifestem essa intenção e cuja integração seja aprovada em assembleia-geral, como no caso da ARE, mas também podem assumir uma área de ação restrita, em função de um objeto específico da sua ação, de afinidades e interesses comuns, de cariz geográfico e/ou político.

Nesta vertente multilateral mais restrita, a região participa nos organismos que têm por objeto matérias determinadas por interesses comuns, que podem decorrer de características geográficas semelhantes, como no caso da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da Europa (CRPM) ou da Comissão das Ilhas, embora ainda num conjunto alargado de estatutos, de direito interno – regiões autónomas ou administrativas, Estados federados, etc. – ou europeu – regiões ultraperiféricas, ilhas, regiões de baixa densidade populacional, etc..

Mas participação da região num organismo pode ter por base, igualmente, questões e particularidades de âmbito político-institucional, como o estatuto autonómico, no caso da Conferência dos Presidentes das Regiões com Poderes Legislativos da União Europeia (REGLEG) ou, mais relevante, do estatuto previsto no artigo 349.º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, no caso da Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas (CPRUP), que agrega, deste modo,

regiões com características geográficas, mas também de estatuto europeu, comuns. Fora do âmbito europeu, as organizações de cooperação inter-regional de vocação global podem assumir, também, uma perspectiva genérica do seu objeto e matérias a tratar, caso da Organização das Regiões Unidas (ORU/FOGAR), ou abranger temáticas mais específicas, caso da R20 – Regiões de Ação Climática.

Finalmente, mas não menos importante, a participação da região, em especial, nas organizações inter-regionais e nos organismos inter-regionais, apresenta uma dimensão muito importante relativa à criação de redes e parcerias para o desenvolvimento de projetos em comum, nomeadamente, quando são objeto de financiamento europeu. Com efeito, os programas de cooperação territorial europeia – nas suas vertentes inter-regional, transfronteiriça e transnacional – são, por isso e igualmente, um forte incentivo à cooperação inter-regional na Europa, promovendo o cofinanciamento pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) quando os projetos envolvem regiões de vários Estados-membros com fronteiras comuns ou pertencentes a determinadas áreas geográficas alargadas.

Em suma, a cooperação externa da Região Autónoma dos Açores de âmbito inter-regional estrutura-se em torno da sua participação em órgãos de organizações internacionais – CdR e CPLRE –, organizações inter-regionais – CRPM e ARE –, organismos inter-regionais – CPRUP, REGLEG – e parcerias e projetos inter-regionais *ad hoc*.

O relacionamento externo e cooperação inter-regional da Região Autónoma dos Açores, nas suas diferentes modalidades e âmbitos de atuação, reflete, assim, a complexidade e multiplicidade de redes e atores que caracterizam a sociedade internacional contemporânea. Não obstante, ela assenta num modelo devidamente estruturado e estável, com a presença da região nos organismos mais relevantes de representação regional, especialmente ao nível da União Europeia (CdR) ou com intervenção muito próxima e relevante no âmbito dos temas de principal interesse para a região, nomeadamente, regiões periféricas, marítimas e ilhas (CRPM) e regiões ultraperiféricas (CPRUP).

As Missões e Capacidades das Forças Armadas Portuguesas no Arquipélago dos Açores*

José Romão Mourato Caldeira

Tenente-General. Comandante Operacional dos Açores.

Resumo

O inegável valor geoestratégico dos Açores permitiu que, ao longo da História, Portugal se libertasse duma condição periférica no continente europeu, assumindo uma posição central de caráter eminentemente atlântico.

As Forças Armadas, para além das suas atribuições na área da defesa da integridade territorial, fiscalização, busca e salvamento, têm atuado, sempre que necessário, em ações de apoio à proteção civil nos casos de acidente grave, catástrofe ou calamidade pública.

Reconhece-se que a faceta mais visível da atuação das Forças Armadas é aquela que respeita à execução de tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria de qualidade de vida das populações.

As Forças Armadas na Região Autónoma dos Açores estão organizadas numa estrutura marcadamente operacional, através de um Comando Operacional Conjunto e dos Comandos de Componentes Naval, Terrestre e Aérea.

A sua atuação pauta-se pela disponibilidade, abnegação e vontade de bem servir, gerindo os recursos disponíveis com vista à manutenção e, quando possível, melhoria das capacidades instaladas, tendo sempre em mira o cumprimento da missão.

Abstract

Missions and Capabilities of the Portuguese Armed Forces in Azores

Throughout history, Azores undeniable geostrategic value has allowed Portugal to escape from a marginal position in the European continent, assuming an eminently Atlantic character.

Beyond the defense of territorial integrity, Portuguese Armed Forces have been involved, whenever necessary, in search and rescue, and disaster relief operations.

It is generally accepted that the most noticeable missions and tasks of the Armed Forces are those related with satisfying basic needs and improving the quality of life of the local population.

In Azores, the Armed Forces have an operational structure, through a Joint Command and three Component Commands (maritime, land and air).

The military posture in Azores is characterized by adjectives such as availability, commitment and will to serve and perform well, managing the available resources with the aim of keeping and improving, when feasible, the current capabilities, always with the objective of accomplishing the mission.

* O presente artigo, que teve a coordenação do Comando Operacional, foi possível graças à prestimosa colaboração da Zona Marítima dos Açores, Zona Militar dos Açores e Zona Aérea dos Açores, através dos seus contributos nas áreas específicas, os quais agradeço.

Introdução

Portugal, sendo um país periférico em relação ao continente europeu, tem valorizado a sua situação geoestratégica com base na sua centralidade atlântica. Assim, o “triângulo estratégico, formado pelo território continental e pelos arquipélagos da Madeira e dos Açores” (CM, 2013: 20) é incontornável no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN). Por sua vez, este triângulo constitui-se como vértice de um triângulo mais vasto, formado pelos blocos económicos africano, latino-americano e europeu.

Assim, neste entendimento nacional sobre o posicionamento de Portugal no mundo, facilmente se compreende que o Arquipélago dos Açores possui uma importância crucial. Da sua localização geográfica deriva a grande importância que sucessivamente lhe foi atribuída ao longo dos tempos. Referimo-nos, por exemplo, ao apoio logístico prestado às ligações marítimas, desde o século XV; à passagem de cabos submarinos pelo arquipélago, desde finais do século XIX; ao apoio logístico prestado, na Primeira Guerra Mundial, aos navios Aliados envolvidos na guerra antissubmarina e aos comboios navais de transporte de tropas entre a América e França.

Já na Segunda Guerra Mundial, o arquipélago foi de novo relevante na luta antissubmarina e teve um papel importante na invasão da Europa através do Mediterrâneo, em que Howort compara os Açores a uma autêntica esquadra de porta-aviões.

Durante a Guerra Fria, manteve uma elevada importância, tendo sido um dos principais fatores contributivos para que Portugal fosse membro fundador da OTAN. Aquando da Guerra do Yom Kippur, mais uma vez se revelou fundamental, possibilitando a passagem dos apoios militares a Israel, bem como na Primeira Guerra do Golfo, em 1991, para o apoio ao transporte estratégico dos EUA para aquele Teatro de Operações.

Atualmente, os Açores potenciam uma nova demarcação da Plataforma Continental e, conseqüentemente potenciam a exploração de recursos marítimos, cujo valor, ainda por determinar, poderá revestir-se de grande importância para Portugal, mas que forçosamente obrigará a uma maior afetação de meios permanentes no arquipélago.

As Forças Armadas nos Açores, para além da missão de defesa da integridade territorial, estão preparadas para, se necessário, apoiar as autoridades e organismos civis em caso de acidente grave, catástrofe ou calamidade pública, bem como em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, sendo o seu treino dirigido de maneira a contemplar todas estas vertentes.

Assim, neste artigo, procura-se dar a conhecer e refletir sobre as Missões e Capacidades das Forças Armadas portuguesas no Arquipélago dos Açores.

Abordam-se as principais entidades militares implantadas nos Açores, a sua organização, com vista ao cumprimento das missões que lhe são cometidas, sem descuidar o necessário enquadramento histórico, nem as perspetivas futuras da atuação das Forças Armadas no arquipélago.

Para além da presente introdução, em que se apresentam o tema e os objetivos do artigo, procura-se refletir sobre a importância geoestratégica dos Açores, fazendo uma retrospectiva histórica e perspetivando os desafios vindouros. Nas secções seguintes, faz-se uma breve resenha histórica e descrevem-se as missões e a natureza operacional das principais entidades militares que operam no arquipélago, ou seja, Comando Operacional dos Açores (COA) e as componentes naval, terrestre e aérea. Por fim, tecem-se algumas considerações.

A Importância dos Açores

Portugal poderá ser considerado, numa primeira análise e sobre algumas perspetivas, designadamente a geográfica e económica, um país pequeno e periférico, especialmente se comparado com os países do centro da Europa. É imperativo do próprio país proceder ao seu “reposicionamento”, procurando uma centralidade que seja compatível com os seus interesses, no sentido da satisfação do seu povo, “das aspirações humanas fundamentais: a Segurança, a Prosperidade e o Bem-Estar ou, numa palavra, o Bem Comum” (Nogueira, 2005: 25).

A valorização geoestratégica de Portugal tem passado pela busca de um espaço apropriado. Neste sentido, tem-se procedido a uma valorização atlântica, tal como se retira do CEDN: “o Atlântico é um espaço de estabilidade e segurança na política internacional. No Atlântico Norte, as democracias ocidentais formam uma comunidade de segurança única, que constitui um centro de estabilidade indispensável para a ordem internacional” (CM, 2013: 14).

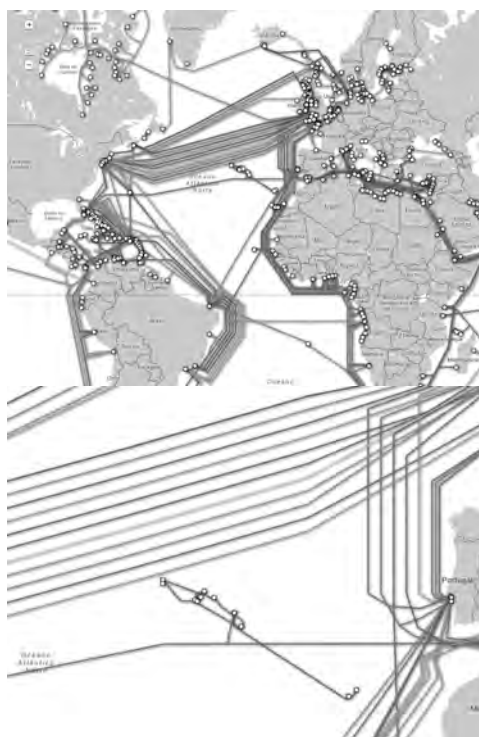
Neste mesmo documento encontramos a geografia nacional de base: “a geografia do espaço nacional, definida pelo «triângulo estratégico», formado pelo território continental e pelos arquipélagos da Madeira e dos Açores” (CM, 2013: 20).

Contudo, este “triângulo estratégico” não deve ser entendido como sendo estático, mas antes como sendo capaz de se estender por uma zona de interesse muito mais alargada, pois conforme afirma Pires Neves “também temos um conjunto de fatores cuja combinação é poderosa: a posição geoestratégica que nos faz funcionar como uma plataforma giratória entre os blocos económicos europeu, africano e latino-americano é um ativo impagável”. Assim, Portugal “embora periférico no campo económico ambiciona a ter função própria e a constituir-se em País de articulação e fronteira com o outro lado do Atlântico Norte, mas também, com as regiões amigas do Norte de África e, seguramente, com as da África Ocidental e Austral e do Atlântico Sul onde, em língua portuguesa, mais *de cinco soberanias se expressam*” (Moreira e Ramalho, 2011: 282).

Tiago Cunha (2004: 44) vai ao ponto de afirmar que “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”.

Assim, o Arquipélago dos Açores possui uma importância crucial neste entendimento nacional sobre o posicionamento de Portugal no Mundo. “Na realidade, desde 1870 que a posição estratégica das ilhas açorianas era reconhecida no setor das comunicações. São conhecidas pelo menos sete concessões para utilizar os Açores como ponto intermédio de um cabo Europa/América” (Rezendes, 2014: 25). Atualmente, a sua importância mantém-se, pela passagem de cabos submarinos na proximidade do arquipélago, sendo mesmo a de maior densidade do Mundo.

Figura 1 – Passagem de Cabos Submarinos no Atlântico e sua Proximidade com a RAA



Fonte: <http://www.submarinecablemap.com/>

Também os alemães olharam para os Açores como plataforma importante para apoiar as suas intenções expansionistas. Segundo Norman Herz, tal facto “chegou a ser discutido pelo almirantado alemão, durante os *Winterarbeiten* de 1897-98 (manobras de inverno), que num cenário de ataque aos Estados Unidos, seria necessário ter uma base naval nos Açores para possibilitar o abastecimento da esquadra de ataque. (...) De facto os Açores tinham uma localização perfeita para a localização de uma base operacional de submarinos a operarem no Oceano Atlântico e para lançarem ataques sobre as costas americanas” (Momentos de História, 2013).

António Telo (1993) diz-nos que os Açores se tornam o centro das relações bilaterais entre Portugal e Inglaterra desde 1898. Inglaterra é ainda nessa altura a maior potência naval mundial e não carece de fazer base nos Açores para exercer esse primado, mas assiste com preocupação ao crescimento acelerado da capacidade naval da Alemanha, numa altura de grande tensão entre as potências coloniais devida à divisão de territórios na África austral. Ou seja, Inglaterra não estaria interessada nesta altura em fazer uso dos Açores, não ambicionaria a sua ocupação, nem tampouco a simples implantação duma qualquer base, mas tão somente assegurar a sua negação às potências rivais, entendendo que, para aquelas, o arquipélago português seria uma autêntica porta de entrada no Atlântico, porta essa que uma vez ultrapassada permitiria o avanço sem reservas para sul.

Durante a Primeira Guerra Mundial, o papel dos Açores foi muito relevante. De acordo com Rezendes (2014: 281), a “realidade da Grande Guerra nos Açores foi bem mais complexa, (...) a importância geoestratégica das ilhas, sobretudo no apoio logístico a embarcações e nas comunicações”. A posição privilegiada do arquipélago, “a capacidade de reabastecimento de navios em Ponta Delgada, a localização de centrais de comunicação por cabo submarino e TSF na Horta (...) eram fatores estratégicos que as tornavam alvos dos submarinos alemães. Além destes alvos acrescia o grande número de comboios navais com transportes de tropas entre a América e França, desde 1917”.

A importância do arquipélago ainda seria aumentada no final do conflito, com o envolvimento dos EUA, “Em abril de 1917, os EUA entrariam declaradamente no conflito (...). De periféricos no teatro de operações, os Açores tornar-se-iam num importante ponto de reabastecimento de submarinos no alto mar. As ilhas passariam a integrar as principais preocupações americanas, da defesa das suas próprias costas, no apoio logístico aos transportes de tropas e até mesmo na possibilidade de auxiliar os ingleses no acesso vital aos seus portos” (Rezendes, 2014: 179).

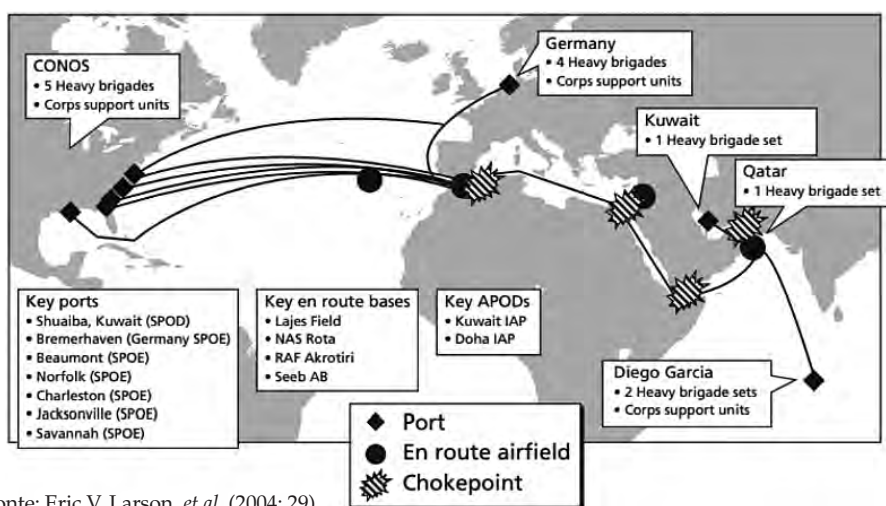
Passados pouco mais de 20 anos, o valor estratégico deste pedaço de território português voltou a ser confirmado. De acordo com Adriano Moreira, “a segunda guerra mundial, de 1939-1945, já mostrou outro exemplo de poder funcional geográfico” (Moreira *et al.*, 2011: 13). Para Telo, Hitler “(...) considera os Açores essenciais, como único ponto a partir do qual se pode atacar os EUA pelo ar” (Soares, 2012: 9). Ainda na sequência deste conflito e de acordo com o mesmo autor, é conhe-

cido que, em maio de 1941, Franklin Roosevelt manda preparar uma força para ocupar os Açores, defendendo que se os Açores fossem ocupados pela Alemanha ameaçariam “diretamente a liberdade do Atlântico e a nossa segurança física”, portanto, “o mais elementar senso comum exige a adoção de uma estratégia que impeça um tal inimigo de ocupar estes pontos antecipadamente” (Soares, 2012: 9). Poder-se-ia ainda falar do papel do arquipélago na invasão da Europa pelo Mediterrâneo ou, quando assumiu relevo na luta antissubmarina. São famosas as palavras de Howort ao afirmar que Portugal possui no meio do Atlântico, “(...) uma autêntica esquadra de porta-aviões e muito menos vulneráveis do que aqueles que se constroem nos estaleiros” (Soares, 2012: 9-10).

É largamente consensual que Portugal foi país fundador da OTAN, em 1949, muito devido ao valor geoestratégico dos Açores. Posteriormente, de acordo com Adriano Moreira, a Guerra do Yom Kippur veio dar nova importância aos Açores, pelo facto de a Espanha não autorizar a passagem dos socorros militares para Israel, tendo sido os Açores usados para o efeito (Moreira *et al.*, 2011: 14). Destaca-se que, segundo S. Marques, “o Estado de Israel deve a sua sobrevivência à possibilidade de, com o apoio de Portugal, se estabelecer a ponte aérea que permitiu que o exército israelita se recuperasse das baixas terríveis que foram infligidas por sírios e egípcios em Outubro de 73” (citado em Soares, 2012: 37).

Durante a Primeira Guerra do Golfo, em 1991, a Base Aérea (BA) das Lajes teve um papel importantíssimo no apoio ao transporte estratégico dos EUA, passando por aquela base boa parte do fluxo de tropas e equipamentos em direção àquele Teatro de Operações.

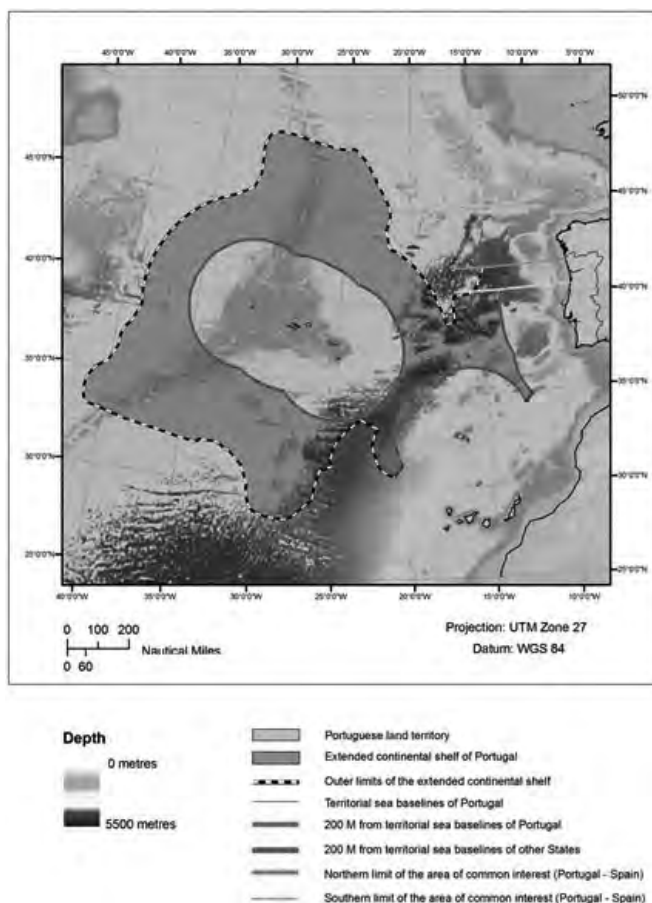
Figura 2 – Rotas de Tropas e Equipamento dos EUA durante a I Guerra do Golfo



Fonte: Eric V. Larson, *et al.* (2004: 29).

Analisando a importância dos Açores no ponto de vista dos recursos marítimos, facilmente se atesta da sua importância estratégica. A dimensão que a Zona Económica Exclusiva (ZEE) de Portugal possui é devida à localização geográfica do arquipélago açoriano. De acordo com a Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC), a 11 de Maio de 2009, Portugal apresentou à Comissão de Limites da Plataforma Continental nas Nações Unidas a sua Proposta de Extensão da Plataforma Continental. Pretende-se colocar sob jurisdição nacional uma área marítima total de 302.740,8 km² (14,9 vezes a área de Portugal continental), tornando-a a décima maior do mundo.

Figura 3 – Comparação entre as Áreas da Atual ZEE e a Proposta de Extensão da Plataforma Continental



Fonte: <http://www.emepc.pt/a-submissao-portuguesa>

Ainda de acordo com a EMEPC, os benefícios decorrentes do Projeto de Extensão da Plataforma Continental terão a sua máxima expressão nas gerações futuras. A exploração de recursos minerais é um dos pilares de desenvolvimento das sociedades e, esta nova jurisdição sobre mais território marítimo proporcionará novas oportunidades no acesso a recursos naturais com elevado potencial económico. Na opinião de Pires Neves, “A entrada em vigor da conhecida Convenção de Montego Bay ou Lei do Mar, marca na realidade o início de uma fase radicalmente diferente do Direito do Mar, não só pelos conceitos aprovados, mas sobretudo pelo estabelecimento de uma “nova ordem” na utilização na apropriação dos espaços marítimos sob uma perspetiva também diferente de diálogo e cooperação internacional” (Moreira e Ramalho, 2011: 288).

O Comando Operacional dos Açores (COA)

Breve Resenha Histórica

O COA foi criado pelo Decreto-Lei 48/93, de 26 de fevereiro, contando portanto atualmente com 22 anos de existência.

Naturalmente que, não se pode falar de História quando nos reportamos a um período tão breve quanto este de 22 anos. Ainda que se pudessem abordar as diversas intervenções encetadas ou coordenadas pelo COA nesse espaço de tempo, tal apenas propiciaria, por enquanto, um resumo estatístico da sua atividade, uma espécie de sumário dum conjunto de relatórios de atividades anuais.

Assim, será vantajoso, no plano histórico e organizacional, indagar acerca das estruturas e instituições que antecederam o COA, percebendo o atual Comando como sendo o resultado dum processo evolutivo, muitas vezes adaptativo a relevantes eventos.

As fontes mais comuns dizem-nos que o COA encontra a sua génese no ano de 1901, altura em que se deu uma reestruturação do Exército, sendo criado o Comando Militar dos Açores (CMA), com sede em Angra do Heroísmo.

Poderíamos remontar mais um pouco, escolhendo outras datas relevantes como marcos de partida, o ano de 1766, quando se dá a implantação da Capitania Geral dos Açores ou, o ano de 1832, altura da sua extinção. Contudo, entendemos que a prospeção do século XX será suficientemente rica para perceber o já aludido processo evolutivo e adaptativo de que resulta o COA.

Começemos pois por 1901 e questionemos: Porquê um CMA neste ano?

O Reino Unido não estaria interessado nesta altura em fazer uso dos Açores mas, pretendia assegurar a sua negação às potências rivais, nomeadamente à Alemanha, cujo aumento da capacidade naval começava a ser preocupante. Entendia o Reino Unido que o acesso ao arquipélago português por uma potência rival poderia colocar em causa o seu domínio sobre os territórios de África. O Rei D. Carlos privilegiou o relacionamento com o Reino Unido, assegurando apoios e empréstimos

financeiro ao nosso Estado quase falido. Nessas complexas negociações, muitas foram as ocasiões em que foram acordados direitos alfandegários das ilhas, ou a possibilidade do seu uso, tanto em proveito próprio como alheio.

É assim que, brevemente explanado o contexto nacional e arquipelágico do início do século XX e em jeito de provocação intelectual, questionamos: terá sido porventura um acaso de disponibilidade de agenda o facto de que a única visita régia aos Açores tenha ocorrido em 1901? E a constituição do CMA?

O pensamento político do início do século XX terá considerado que a situação no continente europeu era estável, pelo que com naturalidade se desenhou uma estratégia genética baseada na criação de contingentes a destacar para as ilhas e para os territórios ultramarinos, a par duma capacidade naval capaz de os movimentar.

A dureza da realidade financeira e económica do Estado, ou seja, a sua fragilidade, impediu numa primeira instância a concretização dum pensamento que parecia lógico. O turbilhão político em que o país mergulhou logo de seguida acabou por escrever o epitáfio daquela estratégia. Ao regicídio seguiu-se o fim da monarquia, substituída por uma República que demorou a estabelecer-se e que de forma bastante atribulada foi conhecendo sucessivos governos e lidando com revoltas, contrarrevoltas e intentonas.

Chegado o ano de 1926 dá-se o bem-sucedido golpe militar liderado pelo General Gomes da Costa, o qual, conhecedor profundo da organização política, mas sobretudo da militar, promoveu uma reestruturação do Exército com vista a garantir alguma estabilidade, entendida como a possibilidade de rapidamente controlar qualquer tentativa de levantamento, tendo conseguido efetivamente o seu propósito. Assim, da referida reestruturação do Exército resultou que o CMA passou a designar-se Governo Militar dos Açores.

As breves resenhas históricas existentes acerca do COA remetem nesta altura para o Ano de 1937, referindo a constituição dum CMA. Contudo, consideramos de grande oportunidade entender o que motiva esta mudança e perceber que tal não constitui uma mera alteração de designação. Impõe-se pois uma referência ao ano de 1931, o ano da Revolta das Ilhas.

Esta revolta teve início na Madeira, alastrou aos Açores e também à Guiné, a Moçambique e a São Tomé. Ainda que nos Açores a revolta tenha sido facilmente controlada e sem combates a registar (no caso da Madeira o levantamento durou cerca de um mês). Esta revolta teve algumas consequências significativas, a título de exemplo, no plano financeiro foi revogado o direito à moeda insulana.

Ao nível da organização militar, foi extinto o Governo Militar dos Açores e foram criados três Comandos Territoriais, o Oriental, o Central e o Ocidental, dependentes do Governo Militar de Lisboa, verificando-se assim uma verdadeira redução de autonomia, competências e meios atribuídos.

Os anos que se seguiram foram de estabilização do regime, como exemplo temos a aprovação da Constituição de 1933, que tem como alguns dos principais pontos a deposição dos governadores gerais, a centralização do Poder Nacional nas Forças Armadas e a militarização dos órgãos públicos.

Posteriormente, por um breve período, assiste-se ao rearmamento do Exército e ao insucesso dos esforços da Componente Naval que pugnava pelo financiamento necessário à modernização da esquadra que há muito tardava. Foi assim, neste contexto geral, mas com uma aparente estabilidade, que em 1937 se constituiu (de novo) o CMA.

Pouco tempo passará até que a tumultuosa Europa se transfigure na Europa de ferro e de fogo com o eclodir da Segunda Guerra Mundial, que vem surpreender Portugal e impedir a conclusão dum programa de rearmamento que estava em curso. Ainda que parcialmente rearmado, o material do nosso Exército era essencialmente alemão e naturalmente, as aquisições deixaram de ser possíveis.

Por outro lado, o desinvestimento na Componente Naval, a par da ligação histórica à construção naval inglesa, resultou numa substantiva inferioridade de capacidades perante os seus vizinhos europeus, inferioridade essa que é agravada por deixar de poder contar com o apoio direto de Inglaterra, o que se compreende pelo seu nível de envolvimento no conflito.

A Grande Exposição do Mundo Português, de 1940, poderia indiciar um nível de severo alheamento da realidade por parte do poder instituído, nomeadamente perante as incógnitas quanto a posturas mais ou menos belicistas das potências continentais. Contudo, a evidência de que seria impossível conter uma invasão ao território continental obrigou à aplicação do conceito estratégico de profundidade territorial. Alguns séculos antes o conceito foi explorado até ao Brasil, desta feita sê-lo-ia até às ilhas, especialmente até aos Açores, talvez numa tardia, mas definitiva, assunção do pensamento de Vitorino Nemésio: “A geografia para nós vale outro tanto como a história, os nossos ossos mergulham no mar” (Almeida, 1983). Assim, ainda que o reforço da posição nas ilhas apenas se tenha dado a partir de Abril de 1941, em vagas sucessivas até novembro do mesmo ano, é no ano de 1940 que se dá a transferência da sede do CMA de Angra do Heroísmo para Ponta Delgada.

A desmobilização das Forças Expedicionárias ocorrerá em 1947, altura em que os Comandos Militares dos Açores e da Madeira são colocados na direta dependência do Ministro da Guerra. Depois, em 1952, o Comandante Militar dos Açores passa a ter a designação de Governador Militar dos Açores, com responsabilidades ao nível da defesa geral do arquipélago, acumulando o Comando das Forças do Exército. No período que sucedeu à Segunda Guerra Mundial assistiu-se a um imparável redesenhar de fronteiras, não apenas na Europa, como resultado direto do conflito, mas também à bipolarização leste-oeste, à pressão colocada sobre países coloniza-

dores, quer na Ásia quer em África, por movimentos independentistas ou nacionalistas, e ainda pela Comunidade Internacional no sentido de proceder à descolonização.

É neste contexto que, chegados a 1960, se dá uma nova reorganização com vista a tornar mais eficaz a ação de geração de forças, ou seja, o recrutamento, adestramento, movimentação ou mobilização, mas também a manutenção e logística de sustentação, sendo esta a génese do Comando Territorial Independente dos Açores (CTIA).

Ao longo desta breve resenha histórica tentou-se colocar a tónica no facto de que sempre que algo de excepcional influenciou o Estado Português, do ponto de vista interno ou externo, esse evento levou uma reestruturação militar e, os Açores não foram exceção.

Assim, é quase intuitivo afirmar que a mudança que se seguiu teve lugar após o golpe militar de 1974. É de facto em 1975 que se dá a separação entre o Governo Militar dos Açores e o CTIA, considerando-se que a acumulação de funções não facilita o cabal exercício do Comando das Forças Terrestres. No entanto, ainda se previa que na eventualidade do Governador Militar fosse um oficial general do exército haveria lugar ao acumular de funções.

Já em 1980, aquando da criação do Comando Chefe das Forças Armadas nos Açores, dá-se uma separação definitiva de funções, dotando-se aquele Comando dum órgão próprio, o qual, no que respeita à localização física, irá permanecer no Forte de São Brás até 1986, ano da construção de instalações dedicadas na Grotinha. É neste local que fica instalado o COA, no seguimento da promulgação da Lei Orgânica do EMGFA de 26 de fevereiro de 1993, data da criação do COA.

Missões e Natureza Operacional

O COA é um órgão de comando e controlo de natureza conjunta, relativamente pequeno, integra a estrutura do EMGFA, com uma estrutura orgânica pessoal que, em tempo de paz, contempla um efetivo da ordem das quatro dezenas de militares e civis, podendo o seu efetivo crescer, em tempo de crise, e ser reforçado, em qualquer momento, com forças e meios.

A sua principal missão é efetuar o planeamento, o treino operacional conjunto e o emprego operacional das forças e meios que lhe sejam atribuídos, visando a defesa militar do Arquipélago dos Açores.

Coordena o apoio a prestar pelas Forças Armadas, quando necessário, ao Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores (SRPCBA) e Autoridades Cíveis, em caso de acidente grave, catástrofe, calamidade pública e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria de qualidade de vida das populações.

Atendendo à missão que nos está cometida, relevam-se as ações no âmbito da segurança humana, como as missões de busca e salvamento e de transportes e evacua-

ções sanitárias, a cargo das Componentes, com base num dispositivo que todos os dias materializa a salvaguarda da vida humana, como a primeira prioridade e que, nos Açores, pela sua especificidade morfológica e climatérica, ganha especial relevância no esforço que os militares lhe dedicam.

O COA planeia e executa os Exercícios da série “AÇOR” que se destinam a exercitar a sua estrutura de comando bem como as três Componentes sendo que, os exercícios alternam entre as temáticas da “defesa” e do “apoio às autoridades civis”, neste último caso, com a participação regular do SRPCBA. As Componentes, para além dos seus treinos internos, cumprem o plano anual de treino operacional conjunto entre as Componentes Naval e Terrestre (treino “FOCA”), entre as Componentes Naval e Aérea (treino “GAIVOTA”) e entre as Componentes Terrestre e Aérea (treino “CANÁRIO”). As três componentes executam, igualmente, treino operacional na área das comunicações, através dos treinos “PARDAL”.

Não obstante o carácter essencialmente militar, inerente à defesa da RAA, de que estes treinos e exercícios conjuntos se revestem, não se descarta o treino de procedimentos nem o exercício de capacidades suscetíveis de contribuir em ações de proteção civil e noutras missões de interesse público.

O COA possui uma estrutura e dimensão flexíveis, podendo ser reforçado, com vista a fazer face a eventuais crises, tendo presente que, “situando-se a crise entre a normalidade e a guerra, a urgência de decisões imediatas e a aplicação dos meios adequados de resposta, no sentido do restabelecimento da situação anterior, ou da salvaguarda dos interesses postos em causa, impõe a definição de uma estrutura que (...), abranja todas as componentes necessárias à gestão de crises, com adaptabilidade à sua natureza” (Nogueira, 2005: 233).

A Componente Naval nos Açores

Breve Resenha Histórica

As raízes do atual Comando da Zona Marítima dos Açores remontam ao início do século XX e foram determinadas pela entrada de Portugal na Primeira Guerra Mundial.

Neste conflito de proporções globais a Marinha Portuguesa atuou, com os seus poucos meios, na escolta dos comboios de tropas que se dirigiam para África e para a França e no apoio às operações contra os alemães no norte de Moçambique.

No seguimento de uma frenética corrida às armas por parte das grandes potências europeias no século XX, a Marinha de Guerra inicia um processo de reformulação do seu conceito estratégico, que resultou na necessidade de proceder a uma reorganização profunda da sua estrutura e da sua esquadra, estabelecendo-se igualmente, a necessidade de dispor de uma efetiva capacidade submarina.

Pretendia-se garantir a praticabilidade dos portos nacionais e garantir a segurança nas ligações comerciais desde Lisboa até aos Açores, à Madeira e restante império.

A importância estratégica dos Açores durante a Primeira Guerra Mundial reforça-se grandemente com o advento das comunicações por cabo submarino e pelos primeiros passos da “telefonia sem fios”. É de referir que no início do conflito, grande parte dos cabos submarinos, que garantiam as comunicações das potências europeias (incluindo o Império Germânico) com o continente americano, passavam pelo arquipélago dos Açores. Deste modo, os Açores reforçam o seu já tradicional papel de plataforma logística avançada, em apoio às Marinhas de Guerra Aliadas. Na sequência da entrada de Portugal na Primeira Guerra Mundial, os Açores passam a ser alvo de ataques frequentes por submarinos alemães contra portos comerciais como Ponta Delgada. Para coordenar a defesa marítima do arquipélago é criado em 1918, o Comando da Defesa Marítima dos Açores¹ (CDMA). Este comando, localizado em Ponta Delgada, era exercido por um Comodoro da classe de Marinha que superintendia os Comandos da Defesa Marítima de Ponta Delgada, da Horta e Angra do Heroísmo, os quais eram comandados pelos respetivos Capitães de Porto.

Com o final da guerra, o CDMA é extinto a 06 de Janeiro de 1919, para ser recriado em plena Segunda Guerra Mundial e voltar a ser extinto em 1946. Em 1953, (DR, 1953), é novamente criado em Ponta Delgada o CDMA, agora com carácter permanente, ficando subordinado o Comando da Defesa Marítima do Porto de Ponta Delgada. Em 22 de Julho de 1957 são inauguradas as atuais instalações na mesma cidade. No ano seguinte, é extinto o Comando da Defesa Marítima dos Açores e criado o Comando Naval dos Açores² (CNA), ao qual estavam subordinados os Comandos de Defesa Marítima dos Portos de Ponta Delgada, Angra do Heroísmo, Horta e Vila do Porto, e mais tarde o de Santa Cruz das Flores³, em 1967.

Esta designação de CNA manteve-se até 1994, após o que passou a denominar-se Comando da Zona Marítima dos Açores⁴ (CZMARA). Este Comando é exercido em acumulação com as funções de Chefe do Departamento Marítimo dos Açores, Comandante Regional da Polícia Marítima e Diretor do Centro de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo de Ponta Delgada (MRCC⁵ Delgada).

Missões e Natureza Operacional

O Comando da Zona Marítima dos Açores (CZMARA) é um comando de Componente Naval na direta dependência do Comandante Naval.

1 Decreto-Lei n.º 3-771, de 20 de janeiro de 1918.

2 Decreto-Lei n.º 41.988, de 03 de Dezembro de 1954.

3 Portaria n.º 22.541, de 28 de Fevereiro de 1967.

4 Decreto-Regulamentar n.º 39/94 de 01 de Setembro, por força do Decreto-Lei n.º 49/93 de 26 de Fevereiro.

5 Do inglês: *Maritime Rescue Co-ordination Centre* (MRCC).

O CZMARA para além da sua estrutura de comando possui ainda na sua dependência hierárquica o Centro de Comunicações dos Açores (CCA) e o Depósito POL NATO de Ponta Delgada.

Enquanto comando de Componente Naval, compete-lhe a fiscalização dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, na RAA, tendo em vista o exercício da autoridade do Estado através da adoção das medidas e ações necessárias, nos termos da Lei e do Direito Internacional.

No âmbito da salvaguarda da vida humana no mar, compete ao CZMARA assegurar o funcionamento do MRCC Delgada, enquanto órgão do Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo. O MRCC Delgada funciona assim no âmbito do CZMARA e compete-lhe coordenar as ações relativas a acidentes ocorridos com navios ou embarcações e disponibilizar unidades operacionais para ações de busca e salvamento, nos termos da legislação aplicável, funções que desempenha com os recursos humanos e materiais da secção de operações do CZMARA sendo apoiado, no que às comunicações navais diz respeito, pelo CCA. Como principal meio operacional para cumprimento das suas missões, a Componente Naval tem atribuído, em permanência, um navio (normalmente uma corveta), em regime de rotatividade trimensal. O CZMARA assegura ainda, a articulação com as outras autoridades públicas que intervêm, em razão da matéria, no espaço marítimo sob soberania ou jurisdição nacional e assegura a cooperação e aconselhamento naval da navegação, sem prejuízo da competência da Autoridade Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo, dos órgãos e serviços da Autoridade Marítima Nacional (AMN) e de outras entidades com competências neste domínio.

Assegura ainda, nos termos da lei, a ligação com as forças e serviços de segurança e proteção civil na RAA, em coordenação com o COA e com o Comando Naval.

A Autoridade Marítima Nacional (AMN) nos Açores

A AMN na RAA compreende o Departamento Marítimo dos Açores, as respetivas Capitánias, o Comando Regional da Polícia Marítima dos Açores e os Comandos Locais dependentes.

À Autoridade Marítima na Região compete exercer a autoridade do Estado, designadamente em matéria de fiscalização, policiamento e segurança da navegação, de pessoas e bens, na respetiva área de jurisdição, intervindo em áreas tão distintas quanto são, por exemplo, as ações de proteção civil, inquérito e investigação de acidentes marítimos, verificação administrativa da documentação de navios e embarcações. Incube-lhe ainda a prestação de auxílio e socorro a naufragos e embarcações, fiscalizar os movimentos de navios e embarcações nas águas sob soberania nacional, levantar autos de notícia e instruir processos por ilícitos contra-ordenacionais nas matérias para as quais a lei lhe atribui competência, determinar o estabelecimento de cauções, aplicar medidas cautelares, coimas e sanções acessó-

rias. Há ainda a considerar a emissão de pareceres sobre processos de construção de cais e marinas, bem como de outras estruturas de utilidade pública e privada que se projetem e realizem na sua área de jurisdição, contribuir para a preservação e defesa do património cultural subaquático, contribuir para regulamentação e controlo da atividade balnear e a assistência aos banhistas e efetuar o registo de propriedade de navios e embarcações nacionais, entre outras (AMN, 2015).

Para a prossecução deste desiderato, o Departamento Marítimo conta, para além da sua sede, com seis Capitánias situadas em Ponta Delgada, Horta, Angra do Heroísmo, Praia da Vitória, Vila do Porto e Santa Cruz das Flores, e quatro Delegações Marítimas, nas Velas, São Roque, Lajes do Pico e Santa Cruz da Graciosa. Co-localizados com as Capitánias encontram-se outros tantos Comandos Locais da Polícia Marítima e respetivos postos nas ilhas do Pico, S. Jorge, Graciosa e Corvo. O assinalamento marítimo das ilhas do arquipélago é garantido por 19 faróis e cerca de 100 farolins espalhados ao longo da costa, incluindo o ilhéu das formigas. O Departamento Marítimo é ainda responsável pelo apoio ao combate à poluição do mar por hidrocarbonetos, prestando apoio logístico às Capitánias ou assumindo ele próprio o comando das operações a nível regional.

A acumulação de funções do Comandante da Zona Marítima dos Açores, que é por inerência o Chefe do Departamento Marítimo dos Açores e o Comandante Regional da Polícia Marítima, garante a eficiência, integração e otimização operacional e logística de todos os recursos materiais, financeiros e humanos utilizados nas zonas de jurisdição marítima no arquipélago dos Açores.

A Componente Terrestre nos Açores

Breve Resenha Histórica

A origem do Comando da Zona Militar dos Açores remonta a 1836, altura em que, por decreto régio de 30 de novembro é sediado em Ponta Delgada o Quartel-general da 10.^a Divisão Militar⁶. Em 1868 este Quartel-general foi transferido para Angra do Heroísmo, passando aquela divisão a designar-se por 5.^a Divisão Militar⁷.

Em 1884 foi criado o Comando Central dos Açores com sede em Angra do Heroísmo⁸. Em 1901 este Comando passa a designar-se Comando Militar dos Açores (CMA)⁹ que, de acordo com a divisão militar do reino, manteve-se sediado em Angra do Heroísmo¹⁰ até 1917, data a partir da qual foi transferido para Ponta Delgada (CZM, 2014, 9).

6 Exército Português, 1836. Ordem do Exército N.º 53 de 7 de dezembro. Lisboa: s.n.

7 Exército Português, 1968. Ordem do Exército N.º 63 1.ª Série de 4 de novembro. Lisboa: s.n.

8 Exército Português, 1884. Ordem do Exército N.º 20 de 31 de outubro. Lisboa: s.n.

9 Exército Português, 1901a. Ordem do Exército N.º 20, 1.ª Série, de 24 de dezembro. Lisboa: s.n.

10 Exército Português, 1901. Ordem do Exército N.º 22, 1.ª Série, de 28 de dezembro. Lisboa: s.n.

No final da Primeira República, em 1926, foi implementada a ditadura militar em Portugal, assistindo-se a uma nova e profunda reestruturação do Exército. Nos Açores, foi criado o Governo Militar dos Açores¹¹, que em 1937 assumiu a anterior designação de “Comando Militar dos Açores”¹², permanecendo o seu Comando no palácio dos Capitães Generais, em Angra do Heroísmo, até ao dia 3 de dezembro de 1939¹³.

Decorria a Segunda Guerra Mundial, quando na última semana de novembro de 1939, o CMA foi novamente transferido de Angra do Heroísmo para Ponta Delgada onde, a partir de 14 de fevereiro de 1947, ficou definitivamente instalado no Forte de São Brás, onde se mantém até hoje.

Em 1960 e de acordo com a nova estrutura do Exército, foi criado o Comando Territorial Independente dos Açores (CTIA)¹⁴. Quando em 1975, foram separadas as funções do Governador Militar e de comandante do CTIA¹⁵, o Governador Militar passou a designar-se por Comandante-chefe. Nas ocasiões em que os titulares deste cargo eram do Exército, assumiam em acumulação as funções de comandante do CTIA. Com a promulgação do Decreto-Lei n.º 186/80, de 12 de junho, foi criado o Comando Chefe das Forças Armadas nos Açores e concretizou-se em definitivo a separação de funções desta entidade com o Comando de outros ramos. Em 1977 o CTIA passou a designar-se por Zona Militar dos Açores (ZMILA), designação que mantém até hoje¹⁶.

Missões e Natureza Operacional

À imagem da sua organização, a missão da Componente Terrestre nos Açores variou ao longo do tempo acompanhando a conjuntura do país, no entanto, a sua missão principal foi sempre a de defender o arquipélago. Atualmente, para garantir a defesa imediata do arquipélago, bem como a colaboração na sua vigilância e controlo, em especial de áreas e pontos sensíveis. A ZMILA conta com um Batalhão de Infantaria (BI) na Terceira e outro em São Miguel, onde também se encontra sedado o Comando destas forças que constituem a componente operacional.

A estrutura territorial do Exército nos Açores contempla também um Quartel-General, que tem na sua dependência, dois Regimentos de Guarnição (RG), um na cidade de Angra do Heroísmo (RG N.º 1), na ilha Terceira, e outro na freguesia dos Arrifes (RG N.º 2), na ilha de São Miguel, responsáveis pela organização e apoio

11 Exército Português, 1926. Ordem do Exército N.º 8, 1.ª Série, de 12 de julho. Lisboa: s.n.

12 Exército Português, 1937. Ordem do Exército N.º 9, 1.ª Série, de 13 de outubro. Lisboa: s.n.

13 Comando Militar dos Açores, 1939a. Ordem N.º 96 de 3 de dezembro. Angra do Heroísmo: s.n.

14 Exército Português, 1960. Ordem do Exército N.º 9, 1.ª Série, de 30 de novembro. Lisboa: s.n.

15 Conselho da Revolução, 1975. Decreto-lei 547 de 30 de setembro. Lisboa: s.n.

16 Exército Português, 1977. Ordem do Exército N.º 5, 1.ª Série, de 31 de maio. Lisboa: s.n.

geral, formação, aprontamento e manutenção dos BI. O RG N.º 1 possui, por sua vez, um destacamento na Ilha do Faial, assim como, o RG N.º 2 tem a seu cargo um destacamento na ilha de Santa Maria.

Outra atribuição da ZMILA relaciona-se com execução de missões em apoio ao desenvolvimento, bem-estar e apoio militar de emergência, incluindo o apoio ao SRPCBA.

Para se manter pronta a desempenhar estas missões, a ZMILA desenvolve anualmente um programa de exercícios próprio e participa em diversos exercícios de âmbito regional e nacional. A título exemplificativo, em 2014, as Unidades da ZMA participaram em 14 exercícios, tendo empregado um total de 1669 militares durante 49 dias, permitindo testar o treino e a prontidão das forças, nas temáticas de defesa militar e outras missões de interesse público, nomeadamente no que ao apoio à proteção civil diz respeito.

Face à conjuntura do arquipélago, os exercícios conjuntos assumem uma importância vital no treino das forças da Componente Terrestre. Deste modo, sempre que possível, integram-se os exercícios conjuntos com a Marinha e com a Força Aérea Portuguesa (FAP), nos exercícios setoriais da ZMILA, promovendo o treino para as suas missões principais, aliado ao da projeção de forças e apoio ao SRPCBA.

Ainda no âmbito da atividade operacional, desde 2000, as Unidades da ZMILA têm participado com forças para as Forças Nacionais Destacadas. Salienta-se o envio de um pelotão para a Bósnia em 2000, de três pelotões para Timor entre 2001 e 2003, de seis pelotões para o Kosovo, entre 2005 e 2010, e mais recentemente, seis Secções de Reconhecimento, também para o Kosovo.

Apesar deste forte empenhamento em tarefas de âmbito operacional, a atividade dos militares nos Açores é também marcada pela forte ligação dos militares açorianos à sua população, demonstrada por diversas vezes através do apoio prestado em situações de catástrofe, através do apoio à estrutura Regional de Proteção Civil, com vista à satisfação das necessidades básicas e à melhoria da qualidade de vida das populações.

Neste aspeto, destacam-se os apoios realizados em 1996, com 86 militares e diverso material nas inundações ocorridas na Povoação, em 1997, com 196 militares e diverso material no deslizamento de terras ocorrido na Ribeira Quente e em 1998, no sismo do Pico e do Faial, onde foram empenhados cerca de 170 militares e diverso material durante um período de 5 meses, que acarretou um enorme esforço para as forças do Exército nos Açores, altamente compensado pela gratidão demonstrada pelos habitantes daquelas ilhas.

A ZMILA voltaria a ser novamente chamada em 2005, para apoiar a população nas derrocadas ocorridas na Povoação, em São Miguel, e no acidente marítimo ocorrido com o navio “CP Valour” no Faial. As catástrofes ocorridas na Agualva, em 2009, obrigaram a empenhar 114 militares e diversas viaturas durante três dias e o desli-

zamento de terras em Porto Judeu, em 2013, obrigou a empenhar 73 militares e diverso material durante um período de seis dias.

Esta experiência adquirida ao longo das últimas décadas, permitiu ao Exército, enquanto agente de Proteção Civil e em apoio do SRPCBA, desenvolver um plano específico para apoio à população nos casos de acidente grave, catástrofe ou calamidade, designado por Solidário XXI. Este plano sistematiza as ações a desenvolver pelas diferentes Unidades da ZMILA, colocando ao dispor das populações afetadas um conjunto alargado de capacidades, que permitem realizar ações de busca, salvamento terrestre e remoção de escombros, transporte terrestre, apoio em material e serviço diversos, disponibilização de instalações para alojamento temporário de emergência, distribuição de alimentação e/ou géneros alimentares e abastecimento de água, reforço do pessoal civil no campo da saúde, apoio sanitário de emergência, incluindo evacuação terrestre de sinistrados e de populações afetadas, cooperação na vigilância de pontos ou áreas sensíveis, patrulhas de reconhecimento e segurança de itinerários, perímetros e zona, apoio em comunicações, montagem de um Ponto de Reunião e Irradiação de Desalojados, entre outros (CMA, 2014).

Este plano tem como principais pressupostos a criação de uma Força de Intervenção, com estrutura modular flexível, constituída por Grupo de Comando, Grupo de Apoio e Grupos de Intervenção, constituídos com os meios humanos e materiais existentes nas Unidades adequados a cada situação em concreto, área de responsabilidade e características da zona de sinistro. As forças são empregues de acordo com estados e níveis de alerta, que no auge do seu empenhamento pode atingir 55 equipas de intervenção, num total de 262 militares (CZMILA, 2014).

Além deste elevado número de apoios prestados à população em situação de catástrofe, a relação estreita do Exército nos Açores com a sociedade civil, é diariamente fortalecida, através dos diversos apoios que as Unidades da ZMILA prestam às diversas entidades do arquipélago, bem como através de ações de âmbito social, desportivo e cultural que a ZMILA desenvolve. Salienta-se neste campo, as diversas provas de atletismo, duatlo, corrida e orientação e *trail*, que amiudadas vezes são organizadas e que contam sempre com elevado número de participantes civis. No campo das atividades culturais, destaca-se claramente o elevado número de concertos realizados pela Banda Militar, em diversas escolas, associações e salas de espetáculos da região.

As cerimónias realizadas na região, sob responsabilidade da Componente Terrestre, ou mesmo sendo conjuntas, que contem com a participação de militares do Exército, têm sido um excelente veículo de divulgação da imagem do Exército nos Açores, em virtude de grande parte destas cerimónias se realizarem em espaços públicos e de grande visibilidade. A guarda de honra realizada anualmente, aquando da mudança da imagem, em homenagem ao Senhor Santo Cristo dos

Milagres (maior festa religiosa dos Açores e uma das maiores do país), constitui-se como uma das cerimónias com maior visibilidade das Forças Armadas a nível nacional e internacional devido à transmissão televisiva em direto para a diáspora portuguesa espalhada por todo o mundo.

Todas estas atividades acarretam desafios cada vez maiores, fruto da insularidade, dispersão, infraestruturas antigas e com constantes necessidades de manutenção e conservação e, principalmente, com o decréscimo contínuo de efetivos, mantendo-se praticamente as mesmas missões e atribuições.

Apesar destas dificuldades, a ZMILA, continuará a fazer jus à sua divisa “Sempre Prontos”.

A Componente Aérea nos Açores

Breve Resenha Histórica

Nos primórdios do desenvolvimento da aviação militar, em particular, na perspetiva da Componente Aérea das forças militares, o arquipélago dos Açores passou a constituir uma posição privilegiada no apoio aéreo no Atlântico nas ligações entre Europa, América e até mesmo o Continente Africano.

É compreensível, portanto, que durante a Segunda Guerra Mundial o arquipélago fosse um dos pontos mais cobiçados, quer pelas forças germânicas quer pelos Aliados, ao constatarem estes últimos, que as ilhas estavam praticamente indefesas face a um ataque aéreo.

Assim, precisamente no primeiro ano do conflito mundial, 1939, surge o Aeródromo Militar de Santana, o primeiro aeroporto de S. Miguel, em Rabo de Peixe. No seguimento, em meados de 1941, segue para a ilha Terceira o então Major Humberto Delgado com a missão de acompanhar os trabalhos da implementação de uma pista de aterragem de terra batida nas Lajes.

Concorrentemente, a 4 de junho de 1941, parte de Lisboa com destino aos Açores o cargueiro ‘Mirandela’, transportando duas esquadrilhas das Bases Aéreas da Ota (BA N.º 2) e Tancos (BA N.º 3), da então Aeronáutica Militar. Destas duas Esquadrilhas, a Expedicionária N.º 1 desembarcaria em Ponta Delgada e a Expedicionária N.º 2 desembarcou no cais da Alfândega, na Terceira, tendo os aviões *Gloster Gladiator* MK II, seguido até às Lajes num camião embarcado na capital.

Catorze meses depois, no dia 4 de agosto de 1942, as Forças de Aeronáutica nos Açores passaram a constituir a BA N.º 4, no Aeródromo de Santana, em S. Miguel, e a BA N.º 5, no Aeródromo das Lajes, na Terceira (OS N.º 2, 1942).

No ano seguinte, cumprindo um acordo estabelecido a pedido britânico, Salazar autoriza que a Grã-Bretanha faça utilização dos portos da Horta, no Faial, e Ponta Delgada, em S. Miguel, bem como dos aeródromos das Lajes e de Santana, tendo os britânicos desenvolvido uma série de estruturas para permitirem a aterragem de aviões pesados.

Bastou um mês para demonstrar a importância deste destacamento nas Lajes, já que a 9 de novembro de 1943, aeronaves da *Royal Air Force* (RAF), estacionadas nesta Unidade, neutralizaram o submarino alemão *Uboat 707*, com 51 marinheiros a bordo. Esta unidade naval germânica já tinha afundado dois navios das forças aliadas, levando este episódio a constituir-se como um dos pontos de viragem na Batalha do Atlântico.

Durante a sua permanência na Ilha Terceira, as 39 aeronaves da RAF (30 B-17 e 9 *Hudsons*), que tinham como missão, quase exclusiva, a luta antissubmarina, efetuaram 3115 missões, tendo detetado 38 submarinos, atacado 19 e afundado sete.

Em fevereiro de 1944 é a vez dos EUA se instalarem na Terceira, com destacamentos da FAP, Marinha e Exército e, no início do ano seguinte, transferem o Destacamento para a Ilha de Santa Maria, onde constroem um aeroporto a partir do qual passaram a operar.

A 3 de junho de 1946, após o final da Segunda Guerra Mundial, terminou a cedência da BA das Lajes à Grã-Bretanha. Nesse mesmo dia, o destacamento dos EUA que estava em Santa Maria transferiu-se definitivamente para a Terceira, enquanto o Aeródromo Militar de Santana foi transformado em aeroporto civil.

A 27 de junho de 1946, uma Portaria do Ministério da Guerra refere que a Base Aérea N.º 4 “passará a ter a sua sede no Aeródromo das Lajes”, em virtude da redução gradual dos efetivos em S. Miguel.

Em fevereiro de 1947, é tornada pública uma nota que revela que na base do acordo para cedência das facilidades das Lajes aos americanos, que assim asseguravam a manutenção deste ponto estratégico, estes se comprometiam a ajudar no treino dos portugueses e na aquisição de material. Com este novo enquadramento, a BA N.º 4 manteve a sua importância, enquanto peça-chave no teatro operacional dos EUA e do Ocidente, especialmente depois da criação da OTAN, em 1949, organização da qual Portugal é membro fundador, tendo tido uma grande importância o papel dos Açores na aceitação de Portugal como país fundador daquela organização.

Em 1956, é criada a Zona Aérea dos Açores (ZAA), na dependência da 1.ª Região Aérea, com sede em Lisboa, ficando a BA N.º 4 sob a sua dependência direta, em tempo de paz.

Com a Guerra Fria, foi aumentando o movimento de aeronaves e embarcações norte-americanas pelo arquipélago, assumindo um papel fundamental no conflito do Golfo, durante o qual estiveram deslocados 600 militares americanos e 33 aviões de abastecimento nas Lajes, um número que foi variando em função dos conflitos internacionais em que os EUA estiveram envolvidos, tais como Kosovo, Iraque ou Afeganistão.

A Atividade Aérea Operacional nos Açores

Em 1928, foi atribuída ao Tenente-Coronel Cifka Duarte a responsabilidade de estudar a possibilidade de construir um aeroporto numa das Ilhas dos Açores. A zona

planáltica da Achada, entre Angra do Heroísmo e Lajes, foi a escolhida. Seria desse ponto que, dois anos mais tarde, em 4 de outubro de 1930, se inaugurou o aeródromo da Achada, com a descolagem de um AVRO, monomotor, biplano, com o nome simbólico de 'Açor', tornando-se no primeiro aparelho a descolar de solo Terceirense, sob o comando do Capitão Frederico Coelho de Melo.

O aeródromo sofreu muitas evoluções desde então, tendo sido palco de aterragens e descolagens de várias aeronaves históricas, contando mesmo com várias esquadras da Força Aérea aqui estacionadas.

A primeira Esquadra a efetuar missões de transporte aéreo geral e busca e salvamento foi a Esquadra 41. Mais tarde, a partir de 1976, foram criadas a Esquadra de Transporte e Patrulhamento Marítimo 'Golfinhos' (ESQ. 503), equipada com aviões CASA C-212 AVIOCAR e a Esquadra de Busca e Salvamento n.º 42, posteriormente Esquadra 752, denominada 'Pumas', operando helicópteros SA-330 Puma.

Quando a Esquadra 503 foi desativada, os AVIOCAR passaram a integrar a Esquadra 711 'Albatrozes', que também operava os helicópteros SA-330 Puma, tendo como missão primária a busca e salvamento e o apoio humanitário.

Com o fim da Esquadra 711, em 11 de abril de 2007, foi então constituído o Destacamento Aéreo dos Açores (DAAC212) atribuído à Esquadra 502 'Elefantes', então sediada em Sintra.

A 5 de abril de 2011 o SA-330 PUMA, operado pela Esquadra 752, termina a sua atividade operacional, ao fim de 34 anos de serviço nos Açores e o desempenho de missões passa então a ser da responsabilidade da Esquadra 751 'Pumas', colocada na BA N.º 6 do Montijo, igualmente, em regime de destacamento (DAAEH101), agora já a operar os novos EH-101 MERLIN.

Merece igualmente, especial referência, a passagem pela BA N.º 4 da esquadra 301 'Jaguares', também proveniente, na altura, da Base Aérea N.º 6 no Montijo, ficando em destacamento permanente a partir de agosto de 1980. Este destacamento estaria na origem da formação da Esquadra de Ataque 303 'Tigres', na BA N.º 4, em 13 de janeiro de 1981, tendo como aeronave o avião de combate, de ataque ao solo, Fiat G-91, sendo atribuída a esta esquadra a missão de defesa e patrulhamento da ZEE, numa vastíssima área marítima, para o qual os Fiat G-91 apresentavam limitações em termos de autonomia. Embora operando exemplarmente durante nove anos, esta Esquadra viria a ser desativada a 13 de janeiro de 1990, tendo os aviões regressado à Esquadra 301, no Montijo.

Ainda no âmbito da atividade operacional da Componente Aérea, cabe ao Comando da Zona Aérea dos Açores (CZAA): (1) assegurar as relações com as forças estrangeiras estacionadas na BA N.º 4; (2) assegurar o respeito pela soberania nacional nos termos consagrados nos acordos internacionais estabelecidos; (3) gerir o transporte de passageiros e de carga, em aviões militares, entre o CZAA e o continente; (4) planear, dirigir e controlar a prontidão dos sistemas de armas, quando atribuí-

dos e, ainda, (5) controlar e coordenar as ações de Busca e Salvamento nas áreas de responsabilidade que lhe estão atribuídas.

As unidades aéreas destacadas na BA N.º 4 desempenham, ainda, um papel preponderante no apoio às populações e autoridades civis locais, nomeadamente através das evacuações sanitárias e do transporte inter-ilhas.

Devido à sua complexa missão, o Comandante da ZAA tem três dependências, consoante o enquadramento em questão. Em assuntos de natureza operacional de atividade regular, depende do Comando Aéreo. Quando o assunto se enquadra na natureza operacional de articulação de Forças atribuídas no Arquipélago, está dependente do COA e por último, no que refere à defesa do acordo entre Portugal e os EUA e, no relacionamento direto com as Forças Americanas destacadas na BA N.º 4, depende diretamente do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea.

Na vertente operacional e no âmbito das suas atribuições, importa realçar a missão e atividades da ZAA em estreita coordenação com a BA N.º 4, na resposta que em contínuo dão às mais variadas solicitações, seja em termos de busca e salvamento, seja em evacuações médicas por via aérea, quer a acidentados em navios quer diretamente em apoio às populações açorianas, nas nove ilhas do arquipélago.

Importa sobretudo relevar que Portugal é responsável por efetuar missões de busca e salvamento numa área de 5.646.547 km² dos quais 4.926.350 km² (87%), são monitorizados pelo Centro Coordenador de Busca e Salvamento (RCC) das Lajes, em cooperação com o MRCC de Ponta Delgada, esforço que representa uma área igual a 52 vezes o Portugal continental.

Deste modo, com meios humanos e materiais dedicados e, após a receção de um pedido de socorro, no RCC Lajes, são iniciados todos os mecanismos para a missão, desde a identificação das coordenadas geográficas, distância do meio a socorrer, número de pessoas em situação de emergência e obstáculos existentes, ao mesmo tempo que são ativadas as tripulações das aeronaves destacadas para esse efeito, atualmente um avião C-295M e dois helicópteros EH-101 MERLIN.

Perante este desafio, é assinalável a continuada excelência da prestação da FAP ao longo dos anos, de que é um bom exemplo o ano de 2014, em que foram realizadas 32 missões de busca e salvamento, das quais resultaram 40 vidas salvas e no corrente ano, até meados de maio, foram já resgatadas 15 pessoas, em 18 missões.

Por seu turno, o Centro de Operações Aéreas da BA N.º 4 coordenou, no âmbito do protocolo estabelecido entre o Governo Regional e a FAP, um total de 192 evacuações médicas, contabilizando, no presente ano, 123 evacuações, 40 a cargo da esquadra 751 'Pumas', no helicóptero EH-101 MERLIN, e 83 pela esquadra 502 'Elefantes', através do C-295M.

A par destas missões, como registo da singularidade e especificidade das missões nos Açores executadas, registaram-se ainda 34 nascimentos a bordo de aeronaves

da FAP no arquipélago, com o primeiro a ser registado há 22 anos, a 13 de julho de 1993, durante o transporte numa aeronave C-212 AVIOCAR e, o mais recente, a 21 de junho de 2015, a bordo dum C-295M, quando se efetuava o transporte de uma grávida em trabalho de parto de Santa Maria para São Miguel¹⁷.

De salientar, ainda, o apoio que é prestado às aeronaves que utilizam a BA4 como aeródromo alternante em situações de emergência médica ou avarias mecânicas, tendo-se registado, em 2014, 21 emergências de âmbito médico e nove de natureza técnica, a que a BA N.º 4 respondeu com pronto apoio.

Face à especificidade do Teatro Operacional dos Açores e para o desempenho da sua missão, a Força Aérea Portuguesa (FAP) mantém, neste arquipélago, uma estreita articulação com entidades civis, nomeadamente, com o SRPCBA. Já na articulação com Marinha e Exército, existe um plano conjunto que visa a avaliação de ameaças e medidas de mitigação das mesmas, na dependência do COA, de forma a garantir a Soberania Nacional e a segurança das populações.

Como referência do esforço já mencionado, foi preponderante a intervenção da FAP no forte sismo que abalou as ilhas Terceira, Graciosa e São Jorge, a 1 de janeiro de 1980. Na catástrofe, da qual resultaram 61 vidas perdidas e 15.587 desalojados. Ficaram expostos à violência do epicentro do abalo, na costa Norte da ilha de São Jorge, os habitantes da Fajã da Caldeira de Santo Cristo, que ficaram isolados durante três dias. Depois de várias tentativas de evacuação por mar, só ao fim de 72 horas foram salvos pelos helicópteros da FAP, numa altura em que não existiam serviços de Proteção Civil organizados nos Açores.

Nesta, como em outras circunstâncias, tem os Açores e a sua gente contado e poderá continuar a contar com a presença qualificada, dedicada e abnegada da FAP, que interiorizando a importância das múltiplas missões executadas, em contínuo, neste arquipélago, capitaliza, sobretudo, no valor da dimensão humana e técnica do seu pessoal para responder, onde e quando necessário, às solicitações inerentes à especificidade, desta singular parcela do nosso território.

Considerações Finais

A importância geoestratégica do arquipélago dos Açores é inquestionável, qualquer que seja o ângulo que observemos. Verifica-se que assim foi no passado, que o é atualmente e que, no futuro, serão grandes os desafios. Tendo em conta a anterior constatação e indo ao encontro do objetivo do presente artigo, onde se pretendeu dar a conhecer as principais entidades militares implantadas nos Açores, abordando o seu historial, missões atribuídas e organização, verificou-se a importância da presença das Forças Armadas possuem na Região.

¹⁷ Dados referentes a 24 de junho de 2015.

Na realidade, o papel no cumprimento da missão da defesa e manutenção da integridade territorial, que se constitui o seu *core*, a fiscalização e a busca e salvamento, mas também, não menos importante, o apoio em caso de acidente grave, catástrofe ou calamidade pública e as tarefas que vão no sentido da satisfação das necessidades básicas e a melhoria de qualidade de vida das populações.

O trabalho desenvolvido pelas suas componentes, em ligação com os respetivos Ramos e em coordenação com o COA, tem provado ser, para além de meritório, muito necessário.

Cada componente, com as suas naturais especificidades e capacidades, possuem uma cultura de “conjunto” que é operacionalizada pela estrutura superior no arquipélago, ou seja, pelo COA. Esta filosofia conjunta é treinada e operacionalizada através de treino operacional específico de cada Componente e de treinos e exercícios conjuntos. Para fazer face aos desafios futuros, para além do ajustamento de meios, que já no presente são exíguos e que deverão ser analisados, tendo em vista as novas realidades e reptos, consideramos que a resposta mais assertiva passará pela continuação da agilização das estruturas atuais com vista à atualização e manutenção duma capacidade de comando e controlo de nível operacional, que permita ultrapassar dificuldades e ameaças, de qualquer natureza, de forma eficiente e eficaz.

Referências Bibliográficas

- Almeida, Onésimo Teotónio de (coord.) (1983). *A Questão da Literatura Açoriana: Recolha de Intervenções e Revisitação*. Angra do Heroísmo: Secretaria Regional de Educação e Cultura. Disponível em http://literaturaacoriana.com.sapo.pt/Acorianidade_Nemesio.pdf.
- Autoridade Marítima Nacional (AMN) (2015). *Enquadramento Legal*. Disponível em <http://www.amn.pt/AMN/Paginas/Missao.aspx>.
- Comando Militar dos Açores (CMA) (1939a.) *Ordem N.º 96, de 03 de dezembro*. Angra do Heroísmo: s.n.
- Comando Militar dos Açores (CMA) (1939b). *Ordem N.º 97, de 04 de dezembro*. Ponta Delgada: s.n.
- Comando Militar dos Açores (CMA) (2014). *Anuário*. Ponta Delgada: s.n.
- Comando Militar dos Açores (CMA) (2014). *Plano Solidário XXI*. Ponta Delgada: s.n.
- Conselho da Revolução (1975). *Decreto Lei 547, de 30 de setembro*. Lisboa: s.n.
- Conselho de Ministros (CM) (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/909457/20130405_cedn_publicacao_oficial.pdf.
- Cunha, Tiago Pitta e (2004). *A Importância Estratégica do Mar para Portugal*. Disponível em http://www.cienciaviva.pt/img/upload/NeD108_TiagoPittaeCunha.pdf.

- Diário da República (DR) (1918). *Decreto-Lei n.º 3.771*, de 20 de janeiro.
- Diário da República (DR) (1953). *Decreto-Lei n.º 39.390*, de 19 de outubro.
- Diário da República (DR) (1954). *Decreto-Lei n.º 41.988*, de 03 de Dezembro
- Diário da República (DR) (1993). *Decreto-Lei n.º 48/93*, de 26 de Fevereiro.
- Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC) (2014). *Importância do Projeto de Extensão da Plataforma Continental*. Disponível em <http://www.emepc.pt/importancia-do-projeto>.
- Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC) (2014b). *A Submissão Portuguesa*. Disponível em <http://www.emepc.pt/a-submissao-portuguesa>.
- Escorrega, Luís Carlos Falcão (s.d.). *Da Importância Geopolítica e Geoestratégica dos Açores no Atual Contexto Estratégico*. Disponível em http://www.revistamilitar.pt/artigopdf.php?art_id=557.
- Exército Português (Ex) (1836). *Ordem do Exército N.º 53*, de 07 de dezembro. Lisboa: s.n.
- Exército Português (Ex) (1884). *Ordem do Exército N.º 20*, de 31 de outubro. Lisboa: s.n.
- Exército Português (Ex) (1901a). *Ordem do Exército N.º 20*, 1ª Série, de 24 de dezembro. Lisboa: s.n.
- Exército Português (1901). *Ordem do Exército N.º 22*, 1ª Série, de 28 de dezembro. Lisboa: s.n.
- Exército Português (1926). *Ordem do Exército N.º 8*, 1ª Série, de 12 de julho. Lisboa: s.n.
- Exército Português (1937). *Ordem do Exército N.º 9*, 1ª Série, de 13 de outubro. Lisboa: s.n.
- Exército Português (1960). *Ordem do Exército N.º 9*, 1ª Série, de 30 de novembro. Lisboa: s.n.
- Exército Português (1968). *Ordem do Exército N.º 63*, 1ª Série, de 04 de novembro. Lisboa: s.n.
- Exército Português (1977). *Ordem do Exército N.º 5*, 1ª Série, de 31 de maio. Lisboa: s.n.
- Ferreira, José Medeiros (1979). *Reflexões Sobre a Importância Estratégica das Ilhas Atlânticas: Sua Permanência e Evolução Histórica*. Disponível em http://comun.rcaap.pt/bitstream/123456789/2920/1/NeD013_JoseMedeirosFerreira.pdf.
- Ferreira, José Medeiros (2011). "A Isóbare dos Açores". *Relações Internacionais* N.º 32. Disponível em http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-9192011000400010.
- Grupo de Esquadrilhas N.º 2 (1942). *Ordem de Serviço de 04 de Agosto*. Lajes.
- Huawei Marine (2015). *Submarine Cable Map*. Disponível em <http://www.submarinecable-map.com/>.
- Larson, Eric V., et al. (2004). *Assuring Access in Key Strategic Regions Toward a Long-Term Strategy*. Santa Monica: RAND Corporation. Disponível em http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2004/RAND_MG112.pdf.
-

- Meneses, Avelino de Freitas de (2009). *Os Açores e os Impérios Séculos XV a XX*. Disponível em https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/1237/1/AvelinoFreitasMeneses_p205-218.pdf.
- Momentos de História (2013). *Açores na Grande Guerra*. Disponível em http://www.momentosdehistoria.com/MH_02_09_Marinha.htm.
- Moreira, Adriano e Pinto Ramalho (coord.) (2011). *Estratégia*. Instituto Português da Conjuntura Estratégica. Lisboa: ACMA.
- Ministério da Guerra (1946). *Portaria de 27 de junho*. Lisboa.
- Nogueira, José Manuel Freire (2005). *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional/Edições Cosmos.
- Rodrigues, Alexandre Reis (2014). “Os Desafios da Plataforma Continental: Visão Estratégico-Militar”. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. Disponível em <http://database.jornaldefesa.pt/estrategias/JDRI%20117%20271114%20seguranca%20mar.pdf>
- Rezendes, Sérgio Alberto Fontes (2014). *A Grande Guerra nos Açores*. Ponta Delgada: Letras Lavadas Edições.
- Rodrigues, Alexandre Reis (2014). “Portugal e o Atlântico”. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. Disponível em <http://database.jornaldefesa.pt/estrategias/JDRI%20053%20080513%20atlantico%20para%20portugal.pdf>.
- Soares, Paulo (2012). *A Importância Estratégica da Posição do Arquipélago dos Açores no Âmbito das Relações Transatlânticas*. Lisboa: Academia Militar.
- Telo, António J. (1993). *Os Açores e o Controlo do Atlântico (1898/1948)*. Lisboa: Edições Asa.

O Mar dos Açores e a sua Valorização Estratégica: Descrição do Espaço Marítimo e Socioeconómico

Gilberto P. Carreira

Licenciado em Biologia Marinha e Pescas, mestre e doutorado em Ciências do Mar. É diretor do Serviço de Biodiversidade e Política do Mar da Direção Regional dos Assuntos do Mar, Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia, do Governo Regional dos Açores.

Filipe Mora Porteiro

Doutorado em Biologia Marinha pela Universidade de Liverpool. Técnico Superior da Universidade dos Açores. Desde agosto de 2013 é o diretor Regional dos Assuntos do Mar da Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia, do Governo Regional dos Açores.

Resumo

O território marítimo adjacente ao arquipélago dos Açores congrega uma elevada diversidade de ambientes. Por essa razão, existem hoje expectativas legítimas de que o mar possa vir a desempenhar um papel mais importante no desenvolvimento económico das populações que habitam a Região Autónoma dos Açores e, consequentemente, de Portugal.

A diversidade marinha dos Açores representa, sem dúvida, um manancial de oportunidades para o desenvolvimento de novos usos do mar e, consequentemente, de novas oportunidades de negócio e de desenvolvimento socioeconómico, desde que seja garantida a sustentabilidade dos ecossistemas. Aos usos tradicionais do mar, como os casos mais óbvios da pesca ou dos transportes marítimos, somam-se outras atividades emergentes, como sejam as marítimo-turísticas, onde se destaca a observação de cetáceos e o mergulho recreativo, a biotecnologia, ou mesmo a investigação científica oceânica. De facto, as potencialidades do mar em torno do arquipélago dos Açores têm vindo a materializar-se através de novas atividades e interesses, como sejam o mergulho com tubarões azuis e rinquins (anequins), por exemplo, ou a recolha de material audiovisual, para a produção de documentários e de publicações sobre a vida marinha. Considera-se assim que o ambiente marinho dos Açores constitui um recurso estratégico, ao qual as autoridades da Região Autónoma dos Açores estão atentas, apostando na sua divulgação, gestão e conservação. Este artigo pretende descrever sucintamente alguns dos aspetos que caracterizam o espaço marítimo dos Açores e lhe conferem especificidade, procurando igualmente descrever de que forma esse ativo é já hoje aproveitado pela sociedade do ponto de vista socioeconómico.

Abstract

The Strategic Appreciation of Azores' Sea: A Description of the Maritime and Socioeconomic Space

The maritime territory that surrounds the Azores Islands is recognized as having an outstanding environmental diversity. For that reason, there are fair expectations that the sea will bring opportunities for social and economic development to the Azoreans and to Portugal as well.

The environmental diversity of the region represents a bulk of opportunities to the development of new maritime instruments and technologies and, consequently, new businesses, thus bringing further social and economic development, under the assumption that the sustainability of the ecosystem is preserved. Adding to the more obvious traditional maritime uses, such as fishery or maritime transportation, other emerging activities and interests are to be considered in that area, as may be the case of marine eco-tourism activities, such as whale watching, scuba diving, biotechnology, and even oceanic scientific research. In fact, the possibilities around the Azores are immense and has materialized through the actual emerging of new established working areas, such as shark diving (mainly blue sharks and manta rays) or the shooting of marine wildlife scenes for documentaries and other wild life publications.

It is thus considered that the marine environment of the Azores is a strategic resource, to which the Autonomic Region of the Azores' authorities are well informed and sensitive, investing on policies of conservation through proper management and awareness.

This paper intends to describe briefly some of the aspects that characterize the maritime space around the Azores islands, making it distinctive, and demonstrate how in some areas this potential has been explored.

Enquadramento

As ilhas dos Açores formam o arquipélago mais oceânico do Atlântico Norte, projetando a maritimidade portuguesa para a sua fronteira ocidental mais longínqua. Podemos talvez afirmar que, findo o império português e voltando o território nacional a circunscrever-se ao primitivo espaço europeu, tanto os Açores como a Madeira permanecem como testemunhos remanescentes de um país outrora vasto, disperso e diverso. Ora, essa dispersão territorial foi uma característica fundamental de Portugal ao longo da sua história, tendo recorrentemente obrigado as autoridades nacionais, durante os mais de cinco séculos de vigência desse império, a optar por soluções administrativas mais ou menos engenhosas, e por vezes pouco convencionais, nomeadamente através da operacionalização do princípio da subsidiariedade (ainda antes da sua atual formulação), de forma a contornar os muitos problemas que decorriam da escassez de população no território continental europeu de Portugal e a necessidade de, ainda assim, manter ligações estáveis entre a capital do reino e as regiões remotas que se encontravam sob sua influência ou tutela. Foi também nesse contexto que os Açores e a sua identidade se desenvolveram.

A história do arquipélago encontra-se intrinsecamente ligada ao Oceano Atlântico. Desde a sua descoberta e povoamento que as ilhas têm servido como entrepostos estratégicos, ligando o velho continente aos novos mundos emergentes. O mar acabou portanto por marcar profundamente a cultura das pessoas que habitam estas ilhas, talvez por ser esse o elemento mais presente no seu quotidiano.

Mas o mar trouxe também o isolamento, que acabou por fomentar as diásporas que nos permitem ainda hoje encontrar descendentes de açorianos em muitas partes do mundo. Os Açorianos, nessa demanda por melhores condições de vida, integraram as tripulações das barcas baleeiras norte americanas que cruzavam os mares em busca de cachalotes, fundaram cidades no novo mundo, lideraram uma frota de pesca americana dedicada ao atum que operava no Pacífico a partir de San Diego, na Califórnia. Com curiosidade, nota-se, que essa frota, com as suas tripulações, viria a ser temporariamente transformada em esquadra da Marinha de Guerra norte americana, durante a Segunda Guerra Mundial, tendo dado um contributo decisivo para a vitória aliada nalgumas das mais importantes batalhas do Pacífico (um episódio desconhecido da maioria dos portugueses). Na atualidade, os açorianos marcam presença no principal porto de pesca comercial dos Estados Unidos da América, em New Bedford, Nova Inglaterra, onde o maior armador individual de pesca dos Estados Unidos, Carlos Rafael, um açoriano que nasceu na mais pequena ilha açoriana, o Corvo, gere a sua frota de várias dezenas de navios.

A exemplo do que sucede em outras regiões marítimas, as principais atividades marítimas nos Açores, ligaram-se, até recentemente e praticamente em exclusivo, aos setores dos transportes marítimos e da pesca. Durante séculos, chegavam às

ilhas e partiam caravelas, naus, galeões, barcas baleeiras, *clippers*, vapores, cargueiros, navios de guerra, submarinos, paquetes, navios oceanográficos, veleiros e naufragos (em sentido literal, mas também literário). Nos portos desembarcavam-se bens que não eram produzidos localmente, e exportavam-se outros que eram excedentários nas ilhas, mas valorizados “lá fora”. A pesca pratica-se desde o seu povoamento, sustendo a subsistência das populações locais. Hoje, a pesca suporta uma atividade exportadora que alimenta uma balança comercial positiva.

Em termos de conhecimento do mar, é de supor que a colonização das ilhas tenha dependido do entendimento empírico entre o comportamento das águas costeiras, em conjugação com a morfologia do litoral. A criação dos povoados costeiros terá dependido, em grande medida, da capacidade dos primeiros colonos para precaver efeitos de tempestades marítimas. Esse processo terá sido eficaz, já que a maioria dos aglomerados populacionais primitivos, junto ao mar, acabaram por subsistir, na sua maioria, até aos dias de hoje.

Entretanto, com a autonomia político-administrativa da região, já na década de setenta do século XX, a aposta no conhecimento passou a ser o novo desígnio regional. Foi então criada a Universidade dos Açores (inicialmente enquanto instituto universitário), que escolheu o estudo do mar como a sua vocação natural, promovendo gradualmente o interesse pelas ciências do mar, não apenas de uma comunidade académica em crescimento, mas também de uma sociedade cada vez mais esclarecida e ávida de entender o seu meio envolvente.

Entretanto, os investigadores iniciaram o estudo sistemático do mar, de forma centrífuga, a partir das ilhas, podendo afirmar-se que foram literalmente aprofundando o seu estudo em direção ao mar aberto e profundo. Em paralelo, a sociedade passou a encarar também o mar como um espaço privilegiado de lazer, utilizando-o para a atividade balnear, os desportos náuticos, os desportos radicais, o mergulho e a pesca de lazer e desportiva.

Hoje em dia, em linha com o que acontece em outras zonas na Europa, os Açores esperam testemunhar o desenvolvimento de novos negócios marítimos alicerçados na chamada economia azul, sem portanto descuidar a pesca ou os transportes marítimos, tão importantes para a população que habita o arquipélago. Mas hoje, as grandes expectativas viram-se sobretudo para as áreas emergentes do ecoturismo, da biotecnologia, da aquacultura, da exploração de recursos minerais e da investigação científica, áreas que exigem uma componente importante de conhecimento e de especialização.

Caracterização Geográfica

O Arquipélago dos Açores dista 1.949 km da costa do Canadá, 1.380 km da costa continental portuguesa e 580 km do arquipélago da Madeira. É formado por nove ilhas vulcânicas, e vários ilhéus, totalizando uma área emersa aproximada de 2.344

km². Sendo esta área territorial pequena em relação ao todo nacional, existem aspectos geográficos em termos de dimensão, que os Açores rivalizam com o restante território nacional. Por exemplo, a linha de costa das ilhas, estende-se por mais de 940 km (1.020 km, com ilhéus)¹, dimensão equivalente ao da extensão da linha de costa de Portugal continental (963 km) (Ferreira, 1999).

A subárea dos Açores da Zona Económica Exclusiva (ZEE) portuguesa ocupa uma área de 957.292 km², representando 55% da ZEE portuguesa e 16,3% da ZEE na União Europeia. A extensão da plataforma continental contígua ao arquipélago, cujos limites foram submetidos pelo estado português à Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas (EMEPC), poderá assim acrescentar mais de dois milhões de km² ao território da região.

As ilhas dos Açores organizam-se em três grupos, que se estendem por mais de 600 km, da ilha de Santa Maria (a oriente) à ilha das Flores (a ocidente). O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA)² define o território marítimo dos Açores como “o mar territorial e a plataforma continental contíguos ao arquipélago,” sendo pois nesse pressuposto que a política marítima é definida na Região.

A profundidade média da ZEE em torno dos Açores é de cerca de 2.500 metros, correspondendo os fundos com menos 600 metros de profundidade a apenas 0,8% da área total, enquanto os fundos entre 600 e 1.500 cobrem 6,8% da mesma área. A planície abissal, com profundidades superiores a 3.500 metros (mas chegando a atingir os 5.800), ocupa uma área considerável da faixa externa da ZEE entre as 100 e as 200 milhas náuticas.

Caracterização Biofísica

A formação do arquipélago liga-se ao processo de evolução tectónica do próprio Atlântico Norte, onde se insere. Santa Maria é a ilha mais antiga, com 8-10 milhões de anos, seguindo-se São Miguel com 4 milhões de anos. O Pico, por outro lado, é a ilha mais recente, com cerca de 250.000 anos. No contexto da Macaronésia, os Açores constituem o arquipélago mais recente.

A plataforma dos Açores é uma enorme estrutura geológica, quase triangular (com aproximadamente 400.000 km²), delimitada pela batimétrica dos 2.000 metros que se eleva da planície abissal circundante, contendo as ilhas do arquipélago, mas também numerosos montes submarinos, com uma densidade média aproximada de três montes submarinos por cada 1.000 km² (Morato, 2008). Algumas dessas estruturas estiveram emersas no passado geológico, tendo portanto formado ilhas, apre-

1 Ver Direção Regional do Ambiente do Governo dos Açores. Disponível em http://siam.azores.gov.pt/geografia/_informacao-generica.html.

2 Lei n.º 2/2009 de 12 de janeiro.

sentando, por essa razão, topos aplanados pela erosão costeira. Hoje, esses *guyots* podem encontrar-se a centenas de metros de profundidade, fruto de fenómenos de subsidência e de outros fatores que modelam a evolução geográfica desta região (Fernández-Palacios *et al.*, 2010).

A crista médio-Atlântica atravessa o arquipélago entre as ilhas do Faial e do Pico e as ilhas do Corvo e Flores. Nesta região, a estrutura da cordilheira não é tão pronunciada como é a norte e a sul do *plateau* dos Açores. A crista médio-Atlântica é atravessada por numerosas falhas tectónicas e separa, na região dos Açores, as placas tectónicas americana, euroasiática e africana. Este sistema gera fundos novos a uma taxa aproximada de 20-22 mm por ano, de forma praticamente constante nos últimos 40 milhões de anos (Cande *et al.*, 1985), a velocidade de expansão gradual do Atlântico nesta zona.

Devido à natureza vulcânica do arquipélago, os taludes das ilhas e dos montes submarinos, de declive acentuado, são rochosos, com algumas áreas de sedimento, em contraste com as plataformas batiais e as planícies abissais que se encontram cobertas maioritariamente por sedimentos finos, geralmente de origem biogénica.

Nas imediações das ilhas emergentes a partir do planalto, pontuam pequenos cones vulcânicos submersos, chamados baixas e montes submarinos costeiros, e ilhéus de tufo, esqueletos de vulcões submarinos erodidos que se mantêm à superfície do oceano. As plataformas insulares são estreitas faixas, a 100-150 metros, que resultam da erosão das ilhas em épocas glaciares anteriores (a última teve o seu máximo há aproximadamente 18.000 anos), quando o nível do mar estava mais baixo do que atualmente (maior que 100 metros) (Hallam, 1992).

Nas costas insulares, maioritariamente rochosas, existem baías abrigadas e algumas praias (cerca de três dezenas) alimentadas por mananciais submersos de areia vulcânica, acumulados em bacias de retenção, proveniente da erosão costeira e das bacias hidrográficas de ribeiras que a transportam para o mar. Em zonas expostas, existem praias de calhau rolado (seixos, burgaus e blocos erodidos), resultantes do desmonte e erosão dos taludes rochosos adjacentes. Escodas lávicas basálticas junto ao mar, ricas em poças de maré, formam plataformas e recifes rochosos rugosos. Grutas costeiras, emersas ou parcialmente submersas, abrem-se em paredes rochosas verticais. Lagoas costeiras, outrora mais comuns na região, encontram-se hoje confinadas à ilha de S. Jorge.

Os Açores situam-se na fronteira entre águas temperadas, a norte, e subtropicais, a sul. O domínio oceânico é caracterizado pela corrente dos Açores, alimentada pela corrente do Golfo, que corre a latitudes entre os 34° e 36° Norte, a 30 a 40 cm/s, no sentido Oeste-Este, em direção ao Mediterrâneo. Esta estrutura oceanográfica é a convergência subtropical nesta região e a frente nordeste do giro tropical-subtropical do Atlântico Norte, alimentando a corrente das Canárias (Alves *et al.*, 2002).

Correntes locais, afloramentos de águas profundas, jatos e vórtices, mais ou menos persistentes, são algumas das estruturas oceanográficas dominantes na região.

Os Açores estão localizados numa região de transição, entre uma região menos produtiva, tropical e subtropical, a sul, e uma região temperada a norte de 43° Norte, onde a produtividade é mais elevada, como é visível em dados obtidos a partir de satélite. Neste contexto oceanográfico, o regime de produtividade do mar dos Açores é essencialmente subtropical. As águas são oligotróficas, com uma produtividade primária relativamente baixa, devido à reduzida concentração de nutrientes limitantes. A concentração de clorofila aumenta consideravelmente no início da primavera, decrescendo no verão, com pequenos *blooms* no outono e inverno (Strass e Wood, 1998). No entanto, nas imediações dos montes submarinos e das ilhas, a produtividade é enriquecida pelos nutrientes trazidos à superfície pelo afloramento de águas profundas e pelos fluxos provenientes de terra.

Desde os primórdios da ciência que a biodiversidade marinha dos Açores despertou o interesse da comunidade científica (Darwin, 1859; Briggs, 1969 e 1974; Santos, 1995). Se bem que se tenham verificado grandes avanços nesta área, subsiste ainda muito trabalho para fazer. Existem catálogos e estudos sobre algas (Neto, 1994), corais de águas frias (Braga-Henriques *et al.*, 2013), peixes (Gallagher *et al.*, 2006), aves marinhas (Moore, 1994), tartarugas marinhas (Ferreira *et al.*, 2010; Santos *et al.*, 2007) e cetáceos (Silva *et al.*, 2003). Outros grupos, como os crustáceos (Martins e Hargreaves, 1991), moluscos (Ávila, 2003; Malaquias *et al.*, 2009), equinodermes (Micael *et al.*, 2012) e esponjas, necessitam de alguma sistematização. Invertebrados que vivem nos sedimentos profundos e costeiros (endofauna) e organismos planc-tónicos, desde vírus a cnidários coloniais, são os menos conhecidos. Estima-se que possam existir mais de 3.500 espécies marinhas na região, mas o seu verdadeiro número pode ser muito superior (Borges *et al.*, 2010), em especial se forem considerados microrganismos, sobre os quais pouco se sabe ainda, apesar de alguns avanços se verificarem também nessa área.

A biodiversidade marinha dos Açores é moldada pela localização remota do arquipélago, pela sua geomorfologia acidentada, geologia vulcânica e idade recente das ilhas, pelo regime oceanográfico, passado e presente, pela composição das faunas e floras das regiões adjacentes e pela dimensão dos habitats localmente disponíveis. Podemos dizer que a biodiversidade dos Açores assenta num mosaico complexo e diverso de *habitats* costeiros e oceânicos, pelágicos e bentónicos, estratificados em profundidade, que se interligam numa combinação única.

Em termos biogeográficos, os Açores integram a sub-região da Macaronésia, constituída pelos arquipélagos da Madeira e Canárias e arquipélagos submersos do Meteor e do Madeira Tore (algumas classificações incluem Cabo Verde e um enclave localizado na zona nordeste do continente africano). A semelhança com os arquipélagos adjacentes é mais evidente nas zonas costeiras. No entanto, o número

de endemismos costeiros dos Açores é menor do que o descrito para os outros arquipélagos, menos isolados, mais antigos e com maior influência das faunas tropicais. As afinidades com os arquipélagos adjacentes são também visíveis para os ambientes batiais, cujas espécies têm distribuições mais vastas. No entanto, essa fauna tem mais elementos de origem temperada do que as faunas costeiras. Aparentemente, a região alberga uma diversidade elevada de corais e de esponjas de águas frias, sendo que muitas espécies só são conhecidas destes fundos batiais. Muitas espécies subtropicais e algumas espécies temperadas (costeiras ou de profundidade) apresentam o seu limite de distribuição a norte ou a sul do arquipélago, respetivamente.

O conhecimento dos ecossistemas da região encontra-se publicado em centenas de artigos e relatórios científicos, resultantes de estudos pontuais no tempo e no espaço, mas falta ainda realizar uma revisão sistemática e exaustiva de muita dessa informação.

A vida marinha costeira nas zonas rochosas estende-se desde as zonas rochosas, que só esporadicamente sofrem a influência direta da ação do mar, passando pelas zonas entre-marés, até aos 50 metros de profundidade. Gastrópodes, algas, cracas, lapas e ouriços criam e modelam micro-*habitats* onde vivem pequenos invertebrados que dificilmente podem ser vistos à vista desarmada. Já nos ambientes costeiros de areia, as comunidades biológicas não são tão exuberantes, devido ao elevado dinamismo e a uma produtividade menor nessas áreas, e à menor abundância de algas, mas a poucas dezenas de metros de profundidade surgem comunidades mais diversas, dominadas por bivalves e vermes não segmentados.

Nas plataformas insulares podem encontrar-se povoadamentos de animais que se alimentam de matéria em suspensão (partículas, fito e zooplâncton). Já os topos de montes submarinos de baixa profundidade, separados das ilhas, são colonizados por uma fauna costeira transformada, com uma diversidade menor.

Nos ambientes rochosos dos taludes das ilhas e dos montes submarinos, as agregações de esponjas, os jardins e os recifes de corais de águas frias (gorgónias, negros e duros) estruturam complexos *habitats* tridimensionais, oásis de atividade biológica, onde invertebrados e peixes se alimentam, reproduzem, recrutam e encontram proteção. Já os biótopos sedimentares são caracterizados por organismos detritívoros, como holotúrias, anémonas e esponjas pedunculadas, que se alimentam de plâncton e de partículas transportados pelas correntes de fundo.

Na zona batial média (1000-2000 metros) inventariaram-se cerca de duas dezenas de biótopos, com jardins de corais, agregações de esponjas, agregação de equinodermes, povoadamentos multiespecíficos de corais, esponjas e equinodermes (Tempera *et al.*, 2013). Na zona batial inferior, coberta de fundos de sedimento, os jardins de corais são esparsos, tal como as agregações de esponjas, podendo encontrar-se biótopos dominado por crinóides e estrelas-do-mar.

Nas fontes hidrotermais de profundidade, associadas à crista Média-Atlântica, evoluíram faunas especializadas únicas, assentes em bactérias quimiossintéticas, que usam a energia do sulfureto de hidrogénio e do metano para produzir biomassa. Os campos hidrotermais profundos da região são tipificados por povoamentos dominados por mexilhões (Menez Gewn e Lucky Strike) e camarões hidrotermais (Rainbow), que dependem das bactérias que cultivam nas suas brânquias. Estes organismos agregam-se em densidades muito mais elevadas do que qualquer comunidade batial adjacente, procurando ativamente as condições ambientais propícias ao desenvolvimento das bactérias simbióticas. Os ecossistemas hidrotermais da região estão relativamente bem estudados e descritos e têm sido alvo de inúmeras campanhas científicas internacionais que visitam esta região do mar dos Açores (OSPAR, 2010). Conhecem-se também nove zonas de desgaseificação de baixa profundidade, em São Miguel, nas Flores e no Faial.

As massas de água que cobrem os fundos oceânicos da região ocupam um volume de mais de dois milhões de km³. Os *habitats* pelágicos e as faunas que aí vivem classificam-se verticalmente em função das características físicas e químicas dos ambientes, e das especializações adaptativas que desenvolveram. A zona epipelágica (da superfície até aos 200 metros) é a mais dinâmica e produtiva, devido à variação sazonal e diária das condições ambientais.

As águas superficiais dos Açores são marcadas pela migração estival de grandes predadores, como atuns, espadartes e espadins, tubarões, jamantas, tartarugas e cetáceos, que usam a região para se alimentar de cardumes de pequenos peixes pelágicos, krill, camarões, lulas e organismos gelatinosos que, por sua vez, se alimentam do zooplâncton resultante do pulso de produtividade da primavera.

Sabe-se que a mega fauna pelágica migradora se associa às cadeias de montes submarinos, provavelmente pela produtividade acrescida que estas estruturas concentram (Morato *et al.*, 2008). Nidificam atualmente nove espécies de aves marinhas nos Açores, de forma regular, que também usam a zona epipelágica para alimentação (Monteiro *et al.*, 1996), tal como as cinco espécies de tartarugas marinhas, das quais três são comuns.

No ambiente mesopelágico e batipelágico vive uma fauna liliputiana de anfípodes, pequenos crustáceos, pterópodes, lulas, camarões, organismos gelatinosos e peixes, altamente especializados, conhecidos por serem vermelhos, prateados ou pretos, pelos seus órgãos bioluminescentes, dentes pequenos muito densos ou esparsos grandes e aguçados, e barbilhos pendentes da cabeça. A composição e a ecologia destas comunidades são mal conhecidas, mas sabe-se que, na região, vivem mais de 120 espécies de peixes e cerca 60 espécies de lulas meso e batipelágicas. Parte da fauna que vive na massa de água entre os 500 e os 1.000 metros de profundidade faz migrações verticais diárias massivas, atingindo as camadas superficiais do oceano durante a noite, onde se alimentam de plâncton, descendo ao amanhecer, onde

digerem o alimento e minimizam a predação dos grandes epipelágicos. Esta fauna é essencial para a ecologia das encostas das ilhas e dos montes submarinos. Os organismos pelágicos profundos, incluindo plâncton, quando arrastados pelas correntes contra os fundos, constituem uma fonte de energia, vital para muitos peixes predadores demersais, que vivem na região, incluindo muitas espécies comerciais.

Os Usos do Mar nos Açores

A demografia da região, com aproximadamente 250.000 habitantes, acaba por condicionar a sua economia, a dimensão do mercado interno e o investimento disponível. Outros fatores limitantes para o desenvolvimento económico desta região são o isolamento geográfico e uma relativa escassez de recursos. Numa avaliação preliminar elaborada recentemente, considerou-se que o mar, no conjunto das atividades que dele dependem diretamente, é responsável pela geração aproximada de 9.000 postos de trabalho por ano, envolvendo cerca de 1.500 empresas (incluindo as que se dedicam a atividades de turismo costeiro, referente a hotelaria, restauração e similares, bem como agências de viagem), em que quase 700 se dedicam a atividades diretamente relacionadas com o mar (pesca, transformação e armazenamento de pescado, construção e reparação naval, exploração de agregados e educação e ciência). No seu todo, o mar é responsável por um volume de negócios que pode aproximar-se dos 500 milhões de euros por ano nos Açores, com um volume acrescentado bruto (VAB) aproximado dos 150 milhões de euros (dados de 2011) (SRMCT, 2014).

À semelhança do que se passa ao nível do restante território nacional, atualmente não dispomos de informação fidedigna que nos permita quantificar, de forma exata, qual é a importância direta e indireta da economia do mar na região. Assim, o desenvolvimento de informação estatística adequada sobre a economia do mar é considerado, pela Região Autónoma, um assunto prioritário. É nesse sentido que a Direção Regional dos Assuntos do Mar colabora com o Serviço Regional de Estatística dos Açores (SREA) e com o Instituto Nacional de Estatística (INE), no projeto Conta Satélite do Mar, coordenado pelo INE e pela Direção Geral da Política do Mar (DGPM).

A Pesca

Nos Açores, a pesca é uma atividade tradicional que remonta à colonização das ilhas (Fructuoso, 1966) e foi até recentemente uma atividade de subsistência ou apenas dedicada ao mercado interno, apesar da importância que a indústria conserveira (conservas de atum) manteve ao longo da segunda metade do século passado.

Na década de oitenta do século passado, com a adesão à então Comunidade Económica Europeia (atualmente União Europeia), verificou-se um aumento significativo

do investimento público no setor, direto ou através de um sistema de incentivos financeiros, o que, combinado com uma maior disponibilidade de transporte aéreo, permitiu o desenvolvimento da atividade exportadora do pescado fresco, o que terá incentivado a intensificação do esforço de pesca na Região.

Na sua globalidade, as empresas que se dedicam à componente extrativa da pesca são responsáveis por uma média anual aproximada de 40 milhões de euros em volume de negócios e um VAB médio aproximado de 15 milhões de euros anuais. O conjunto destas atividades representa uma média de 1.420 postos de trabalho por ano (dados de 2007-2011, CAE-03, INE). Já no subsetor da transformação e armazenamento de pescado, dados apontam para uma importância do subsetor superior, com um volume de negócios anual acima dos 100 milhões de euros anuais, a que corresponde um VAB anual na ordem dos 20 milhões de euros anuais. Este subsetor emprega aproximadamente 1.000 pessoas, por ano, na região (SRMCT, 2014). O setor alimentar que abrange a pesca, a transformação e o armazenamento de pescado, apresenta um peso relativo elevado na RAA, representando atualmente mais de 20% das exportações. Os principais destinos das exportações açorianas neste setor são os países da União Europeia (média de 85% para o total do período). A importação de pescado pela região é também proveniente maioritariamente de países da União Europeia (76%). Em 2011, a União Europeia assegurou 99,9% das importações açorianas e foi destino para 93,8% das exportações, nesta categoria (dados do INE/SREA).

No total, nos últimos quinze anos, a pesca descarregada na região variou entre as 18.944 toneladas, em 2001, e as 7.058 toneladas, em 2011. Em 2013, descarregaram-se 13.961 toneladas, enquanto em 2014, este valor atingiu as 9.100 toneladas, flutuações que se devem à variabilidade da disponibilidade de atum nas águas açorianas. Com efeito, os atuns representam, em média, 78% do peso das espécies pelágicas capturadas na região, com uma média anual de cerca de 6.700 toneladas (SRMCT, 2014). A pesca demersal, por outro lado, tem-se mantido relativamente estável desde 2000, com descargas que rondam as 3.500 toneladas, tendo apresentado máximos na década de 1990. O desembarque de goraz, a espécie central da pescaria demersal açoriana, atingiu um máximo em 2007, com 1.380 toneladas, mas nos últimos anos estes valores não têm atingido as 700 toneladas, razão pela qual têm sido adotadas medidas de gestão específicas para essa espécie.

O valor da pesca demersal tem vindo a diminuir (de 23,6 milhões de euros, em 2007, para 16 milhões de euros, em 2012), refletindo o decréscimo do preço médio das espécies demersais (6,40€/kg em 2006, 4,30€/kg em 2012), provavelmente causado pelas alterações da composição das capturas. Por outro lado, o preço médio dos atuns aumentou nos últimos anos (de 0,59 €/kg, em 2006, para 2,30 €/kg, em 2014). Atualmente, o desafio consiste em promover a qualidade e a diversificação do pescado dos Açores, já que se considera que não há capacidade biológica para se

aumentar as capturas, dada a exiguidade da área disponível para a pesca, exercida, essencialmente em torno das ilhas e em montes submarinos.

Apesar do sistema de incentivos implementado nos Açores, a pesca continua a usar métodos artesanais, explorando ainda assim todos os *habitats* costeiros e oceânicos até aos 1000 metros de profundidade, atuando as frotas em toda a ZEE em torno do arquipélago. Informação obtida por meio de tecnologias de controlo remoto (VMS) e de diários de bordo indicam que, a partir de meados da década de 1990, a pesca demersal passou a cobrir todos os montes submarinos e as encostas das ilhas, com profundidades disponíveis à atividade. Estima-se que 60% das operações de pesca demersal ocorram em montes submarinos e que 90% se realize entre os 200 e 600 metros de profundidade. A apanha de invertebrados marinhos pratica-se nas estreitas faixas costeiras até cerca de 10 metros de profundidade. Nas imediações das ilhas, exploram-se os pequenos peixes costeiros, demersais e pelágicos, enquanto os grandes migradores oceânicos, como os atuns (*p.e.* bonito e patudo), se pescam preferencialmente nas massas de água superficiais, nas imediações dos complexos de montes submarinos. A pesca de palangre de superfície é oceânica e cobre uma área significativa da ZEE, contribuindo para a captura de espadarte e tintureira, ou tubarão azul (se bem que haja indicação que esta pescaria tenha vindo a reduzir o seu esforço dentro da ZEE).

A Exploração de Inertes ou Agregados

Os inertes ou agregados (areia e calhau rolado) são extraídos no litoral das ilhas como matéria-prima essencial para a indústria da construção civil nos Açores ou, no caso do calhau rolado, para a pesca. A atividade encontra-se regulamentada e só pode ser exercida em áreas restritas, definidas legalmente de modo a compatibilizar esta atividade económica com a conservação de valores ambientais. A extração de inertes está também limitada a quotas de exploração anuais, estipuladas por ilha. A extração de areia é monitorizada em tempo real pela DRAM, em parceria com a empresa Portos dos Açores, S.A.. O processo de atribuição de licenças de exploração de areia submersa nos Açores é gerido pela DRAM.

A região é autossuficiente em relação a este recurso. O número de empresas que se dedicam a essa atividade no espaço marítimo da região tem oscilado entre oito (de 2006 a 2012) e seis empresas (em 2013). A extração de areia faz-se em todas as ilhas do arquipélago, com a exceção de São Jorge. O volume de areia desembarcado tem decrescido na região desde 2001. Entre 2011 e 2012 este decréscimo foi de 82%, o que reflete a atenuação do sector da construção civil na economia da região, decorrente da atual crise financeira. Este subsector envolve volumes de negócios da ordem dos três milhões de euros por ano, a que corresponde um valor acumulado bruto da ordem de um milhão de euros (SRMCT, 2014). A exploração de inertes é responsável por 30 postos de trabalho.

As Atividades Marítimo-Turísticas

O potencial dos Açores para o turismo de natureza é reconhecido. A oferta assenta no respeito pela biodiversidade costeira e oceânica, na cultura e tradição marítima e na segurança das atividades. A observação de cetáceos e aves marinhas, o mergulho costeiro, com tubarões e jamantas em locais de interesse arqueológico, os passeios de barco, o iatismo, os desportos de ondas e vento e a pesca turística, constituem a oferta regional neste sector. No entanto, a observação de cetáceos, iniciada em 1989, e o mergulho, com e sem escafandro, são as atividades mais importantes.

Em 2012 existiam cerca de 105 empresas marítimo-turísticas licenciadas, em todas as ilhas, com exceção do Corvo, concentradas em especial em São Miguel, Faial, Pico, Terceira e Santa Maria. A maioria surgiu depois de 1999, indicando que esta é uma atividade recente. São geralmente microempresas, sociedades por quotas (67%) ou empresas em nome individual (26%), de capitais regionais (87,5%). Metade das empresas beneficia de incentivos (Silva, 2013).

O volume de negócios, direta e indiretamente, gerado pelas atividades marítimo-turísticas estará na ordem dos 60 milhões de euros por ano, mas números fidedignos estão a ser avaliados. Para além disso, considera-se que estas atividades têm um grande potencial de crescimento e de geração de emprego e de riqueza nos Açores. Os dados reportados pelos operadores à administração permitem verificar que o padrão de clientes da atividade de observação de cetáceos na região tem vindo a registar um acréscimo constante de praticantes, desde 2005. Em 2013, o número de clientes reportado por 81% dos operadores licenciados foi de 53.435. Em 2013, os dados fornecidos pelos operadores de observação de cetáceos sobre a nacionalidade dos clientes permitiram contabilizar 47.139 clientes associados a uma nacionalidade de origem, sendo que 45% desses turistas provieram da Alemanha (19,4%), Portugal (15,4%) e Holanda (10,2%) (SRMCT, 2014).

Outras atividades envolvem usos mais tradicionais, como é o caso da atividade banhar. Nos Açores, essa atividade tem lugar em praias, mas também em zonas rochosas, que podem ou não constituir piscinas naturais ou artificiais. É também de referir atividades como o *surf* e o *windsurf*, a canoagem, a pesca de lazer e a natação de águas abertas, como atividades com interesse crescente e que poderão assumir nos próximos anos interesse turístico e económico.

Os Transportes Marítimos

O transporte marítimo é central no desenvolvimento dos Açores. Os serviços de cabotagem marítima insular incluem o transporte de passageiros e mercadorias entre ilhas e com o exterior da região. A cabotagem marítima entre a região e o continente português está sujeita a contratos de serviços públicos que determinam direitos e obrigações para os armadores, que operem neste mercado, para

assegurarem transportes marítimos regulares, contínuos, frequentes e necessários, sem compensação financeira, em condições de equidade, para todas as ilhas da região.

O movimento de transportes marítimos (porta-contentores, tanques, navios de passageiros, graneleiros, navios de carga geral e outros) manteve-se mais ou menos constante entre 2000 e 2010, com um mínimo de 3.335 movimentos em 2009 e um máximo de 3.829, em 2010. Nos últimos anos, os movimentos têm vindo a decrescer progressivamente, até 2589 movimentos em 2014, como resultado da crise económica. O volume de carga transportado, também atingiu um mínimo em 2014, com 2.088.668 toneladas (95.969 TEU³), depois de em 2007 ter atingido as 3.050.112 toneladas (mais de 130.000 TEU). Os portos de Ponta Delgada (31% dos movimentos e 61% da carga), Praia da Vitória (22% dos movimentos e 24% da carga) e Horta (10% dos movimentos e 4% da carga) são os mais importantes.

Não há transporte regular de passageiros entre as ilhas e o exterior. O transporte regular de passageiros entre ilhas, é assegurado pela empresa pública Atlânticoline, com três embarcações (dois *ferries* Ro-Ro), e uma capacidade para cerca de 700 pessoas e 16 veículos. No total, o transporte de passageiros tem-se mantido constante desde 2008, movimentando cerca de 950.000 passageiros (ida e volta), com 968.116 passageiros em 2014. O movimento mais intenso ocorre entre as ilhas do “triângulo”, em especial Faial e Pico, a principal rota de transporte de passageiros da região, mas há transportes de passageiros entre todas as ilhas. No verão (de maio a setembro), a Atlânticoline tem um serviço regular de passageiros e viaturas, entre todas as ilhas da RAA, para o qual aluga dois *ferries*, com capacidade de 1.290 pessoas e 305 viaturas.

O turismo de cruzeiro tem aumentado na região, sendo o porto de Ponta Delgada o mais importante, seguido do Porto da Horta. O número de navios e de passageiros que visitaram as ilhas tem vindo a aumentar, tendo atingido, em 2012, 122 navios e 102.881 passageiros. Em 2014, visitaram a região 90 navios, transportando 95.765 passageiros, que se prevê venham a ser largamente ultrapassados em 2015 (até ao final do verão, já tinham visitado o arquipélago 160 navios, transportando 134.147 passageiros).

A Região possui oito marinas dedicadas à náutica de recreio, podendo ser igualmente utilizadas por pequenas embarcações de pesca, somando um total de, pelo menos, 1.855 amarrações. O movimento das marinas também tem vindo a aumentar progressivamente, envolvendo mais de 3.000 entradas anuais nas marinas dos Açores, com um movimento de 11.995 tripulantes em 2014 (em 2001, tinham entrado nas marinas da região 2.019 embarcações e 7.631 tripulantes).

3 *Twenty Foot Equivalent Unit*, unidade da capacidade de um navio porta-contentores.

Uma análise dos registos de entradas e saídas das embarcações na marina da Horta (considerada uma das marinas mais movimentadas do mundo), para os anos de 2011 e 2012, permitiu verificar que essa marina é escalada essencialmente por embarcações à vela (93,9% em 2011 e 95,3% em 2012). Entre os países de bandeira mais importantes destacam-se a França e o Reino Unido. O cálculo do índice de tripulantes × dias de estadia permite concluir que as embarcações que escalam a marina da Horta representam um valor acima das 50.000 dormidas anuais, concentradas num período de aproximadamente três meses, numa ilha com aproximadamente 15.000 habitantes. Em geral, as embarcações que escalam a marina da Horta fazem-no apenas uma vez no ano. Esta atividade apresenta uma forte sazonalidade (os meses mais importantes são de junho a setembro) (SRMCT, 2014).

As Infraestruturas Portuárias e Marinas

Na Região Autónoma dos Açores, é a empresa pública Portos dos Açores, S.A. que gere os 14 portos comerciais, dois terminais de cruzeiros, 10 terminais de passageiros e sete das oito marinas da região. As infraestruturas portuárias podem ter várias valências em simultâneo, como é o caso do porto de Ponta Delgada, o maior da região, que possui um cais comercial (1.260 metros, com um cais de cruzeiro e de *ferries* com 545,4 metros), um cais de pesca (486 metros) e duas marinas com capacidade para 640 embarcações. Já o porto da Praia da Vitória, com um terminal cimenteiro e um cais de apoio logístico à base militar, possui capacidade para receber grandes navios e um parque logístico para operações de transbordo (*transshipment*). Os principais portos da região têm rampas *Roll-on-Roll-off* (Ro-Ro).

As infraestruturas associadas à pesca têm vindo a modernizar-se (portos, locais de descarga, condições de refrigeração e armazenamento do pescado, construção, manutenção e reparação naval, casas de aprestos, etc.). Neste caso, os portos dedicados à atividade da pesca são geridos pelo departamento da administração regional responsável pelo sector, no presente a Direção Regional das Pescas.

Um esforço acrescido tem sido desenvolvido na região para dotar as estruturas portuárias de equipamentos adequados à potencialização das atividades económicas que dependem do tráfego marítimo. Assim, a generalidade dos portos comerciais da região tem sido objeto de obras de reordenamento e adaptação às novas exigências da política de transporte marítimo, com vista a dotá-los de maior capacidade para a prestação de serviços, totalizando entre 1996 e 2011, um investimento que ultrapassou os 390 milhões de euros, comparticipados por fundos comunitários.

Conclusões

Sem dúvida que a diversidade de ambientes que o espaço marítimo dos Açores contém apresenta um grande potencial para proporcionar múltiplas oportunidades

de desenvolvimento económico e de afirmação da RAA no contexto nacional e europeu.

Os Açores e as suas populações mantiveram desde sempre viva a sua ligação privilegiada ao mar, ainda que, durante algum tempo, esse elemento pareça ter sido algo esquecido no resto do país, até ser ressuscitado recentemente, com recurso a uma abordagem por vezes demasiado retórica e nem sempre eficiente. A verdade é que, nos Açores, a ligação ao mar não chega sequer a ser encarada como um novo desígnio, simplesmente porque o mar está desde sempre enraizado na realidade das ilhas. Nos Açores, o mar nunca deixou de estar na moda. E é por essa razão que o desenvolvimento das atividades humanas que aí se desenrolam foi sempre acompanhado de perto pelas autoridades regionais, que detêm o conhecimento sobre a utilização do espaço marítimo nessa porção do território nacional.

Entretanto, para que o mar dos Açores possa vir a desempenhar todo o seu potencial, não será apenas necessário criar condições propícias para que o investimento e a aposta em novas atividades geradoras de emprego possam surgir (se bem que esse trabalho seja determinante). Será também necessário, sobretudo, acautelar a sustentabilidade ambiental da utilização do espaço marítimo, de forma a garantir que os proveitos futuros desse investimento possam beneficiar, em primeiro lugar, as populações que habitam e habitarão o arquipélago. Ora, essa salvaguarda é uma responsabilidade que não poderá deixar de ser efetivamente partilhada entre a administração central do Estado e o governo da Região Autónoma, a bem do todo nacional.

Referências Bibliográficas

- Alves, M. *et al.* (2002). "Circulation patterns and transport of the Azores front-current system". *Deep Sea Research II* (49), pp. 3983-4002.
- Ávila, S. P. (2003). "The littoral mollusks (Gastropoda, Bivalvia and Polyplacophora) of São Vicente, Capelas (São Miguel Island, Azores): ecology and biological associations to algae". *Iberus* n°1, pp. 11-33.
- Borges, P. A. V. *et al.* (2010). *Listagem dos Organismos Terrestres e Marinhos dos Açores*. Cascais: Principia.
- Braga-Henriques, A. *et al.* (2013). "Diversity, distribution and spatial structure of the cold-water coral fauna of the Azores (NE Atlantic)". *Biogeosciences* n°10, pp. 4009-4036.
- Briggs, J. C. (1969). "Oceanic islands and endemism: a reply". *Systematic Zoology* n° 18, pp. 145-148.
- Briggs, J. C. (1974). *Marine Zoogeography*. New York: McGraw-Hill.
- Cande, S. C.; R. C. Searle e I. Hill (1985). "Tectonic fabric of the seafloor near north central Atlantic drill sites". *Deep Sea Drill. Project 82*, pp. 17-33.

- Darwin, C. (1859). *The Origin of Species by Means of Natural Selection*. London: John Murray.
- Fernández-Palacios, *et al.* (2011). "A reconstitution of Palaeo-Macaronesia, with particular reference to the long-term biogeography of the Atlantic island laurel forests". *Journal of Biogeography* n°38, pp. 226-246.
- Ferreira, M. J. (1999). *O Litoral Português: Contributos para uma "Geografia das Regiões Litorais"*. III Congresso da Geografia Portuguesa, Porto, Setembro de 1997. Lisboa: Edições Colibri e Associação Portuguesa de Geógrafos, pp. 57-66.
- Ferreira R. L., *et al.* (2010). "Influence of environmental and fishery parameters on loggerhead sea turtle by-catch in the longline fishery in the Azores archipelago and implications for conservation". *Journal of the Marine Biological Association of the United Kingdom* n° 8, pp. 1697-1705.
- Frutuoso, G. (1966). *Saudades da Terra, 1873* (Vol. 1-6), Ponta Delgada: Instituto Cultural de Ponta Delgada.
- Gallagher, L.; F. Porteiro e C. Dâmaso (2006). *Guia do Consumidor dos Peixes Açorianos*. Ponta Delgada: Universidade dos Açores. Disponível em http://www.horta.uac.pt/projectos/cepropesca/downloads/Consumerguide_highRes.pdf.
- Governo da República Portuguesa - Diário da República (2009). *Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro*. Aprova a terceira revisão do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, e alterado pela Leis n.º 9/87, de 26 de Março e pela Lei n.º 61/98, de 27 de Agosto.
- Hallam, A. (1992). *Phanerozoic Sea-level Changes*. New York: Columbia University Press.
- Malaquias, M. A. *et al.* (2009). "Molluscan diversity in the North Atlantic Ocean: new records of opisthobranch gastropods from the Archipelago of the Azores". *Marine Biodiversity Records* volume 2, e38. Disponível em http://www.researchgate.net/publication/228359636_Molluscan_diversity_in_the_North_Atlantic_Ocean_new_records_of_opisthobranch_gastropods_from_the_Archipelago_of_the_Azores
- Martins, H. R. e P. M. Hargreaves (1991). "Shrimps of the families Pandalidae and Hippolytidae (Crustacea: Decapoda) caught in benthic traps off the Azores Archipelago". *Arquipélago: Life and Earth Sciences* n°9, pp. 47-61.
- Micael, J.; M. J. Alves, M. B. Jones e A. C. Costa (2012). "Diversity of shallow-water asteroids (Echinodermata) in the Azorean Archipelago". *Marine Biodiversity Records*, volume 5, e49. Disponível em [http://www.researchgate.net/publication/235930654_Diversity_of_shallow-water_asteroids_\(Echinodermata\)_in_the_Azorean_Archipelago](http://www.researchgate.net/publication/235930654_Diversity_of_shallow-water_asteroids_(Echinodermata)_in_the_Azorean_Archipelago).
- Monteiro, L. R.; J. A. Ramos e R. W. Furness (1996). "Past and present status and conservation of the seabirds breeding in the Azores Archipelago". *Biological Conservation* n° 3, pp. 319-328.
- Moore, C. C. (1994). "Transect counts of pelagic seabirds in Azorean waters". *Arquipélago: Ciências Biológicas e Marinhas*. Boletim da Universidade dos Açores n.º 12, pp. 11-16.

- Morato, T. *et al.* (2008). "Evidence of a seamount effect on aggregating visitors". *Marine Ecology Progress Series* n.º 357, pp. 23-32.
- Neto, A. I. (1994). "Checklist of the benthic marine macro algae of the Azores". *Arquipélago: Ciências Biológicas e Marinhas*. Boletim da Universidade dos Açores n.º 12, pp. 15-34.
- OSPAR Commission (2010). *Background Document for Oceanic Ridges with Hydrothermal Vents/Fields*. Report prepared by Ricardo Serrão Santos and Ana Colaço. London: OSPAR Commission.
- Santos, M. R. *et al.* (2007). "Air-breathing visitors to seamounts: sea turtles" em T. J. Pitcher, T. Morato, P. J. B. Hart, M. Clark, N. Haggan e R. S. Santos (eds.), *Seamounts: Ecology, Fisheries and Conservation*. Oxford: Blackwell Science Fish and Aquatic Resources Series, pp. 239-244.
- Santos, R. S.; F. M. Porteiro e J. P. Barreiros (1997). "Marine fishes of the Azores – annotated checklist and bibliography". *Arquipélago: Ciências Biológicas e Marinhas*. Boletim da Universidade dos Açores, suplemento I. Disponível em <http://www.horta.uac.pt/intradop/images/stories/arquipelago/suplements/supplement1.pdf>.
- Santos, R. S. *et al.* (1995). "Marine research, resources and conservation in the Azores". *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems* n.º 4, pp. 311-354.
- Silva, F. A. S. (2013). *Turismo na Natureza como Base do Desenvolvimento Turístico Responsável nos Açores*. Tese de Doutoramento em Geografia. Lisboa: Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território.
- Silva, M. A. *et al.* (2003). "Occurrence and distribution of cetaceans in the waters around the Azores (Portugal), Summer and Autumn 1999-2000". *Aquatic Mammals* n.º 1, pp. 77-83.
- SRMCT (2014). *Estratégia Marinha para a Subdivisão dos Açores: Diretiva-Quadro Estratégia Marinha*. Horta: Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia.
- Strass, V. e J. D. Wood (1988). "Horizontal and seasonal variation of density of chlorophyll profiles between the Azores and Greenland" em B. J. Rothchild (ed.), *Towards a Theory on Biological-Physical Interactions in the World Ocean*. Kluwer: Dordrecht, pp. 113-136.
- Tempera, F. *et al.* (2013). "Condor seamount (Azores, NE Atlantic): a morpho-tectonic interpretation". *Deep Sea Research Part II: Topical Studies in Oceanography* 98(A), pp. 7-23.

Os Açores entre a Europa e os Estados Unidos da América: Uma Perspetiva Geoestratégica

Luís Andrade

Professor Catedrático da Universidade dos Açores na área da Ciência Política e das Relações Internacionais. Coordenador do Mestrado em Relações Internacionais da Universidade dos Açores. Foi o representante dos Açores no âmbito do Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América (1996-2000 e 2001-2004).

Resumo

Este artigo aborda a problemática das Relações Transatlânticas por um lado e, por outro, o relacionamento entre Portugal, e especificamente os Açores, e os Estados Unidos da América.

É referida, de igual modo, a Política Externa e de Segurança Comum, assim como a Política Comum de Segurança e Defesa no âmbito da União Europeia. Concedeu-se, também, especial relevo às relações entre o nosso país e a nação norte-americana, sobretudo no que se refere ao Acordo de Cooperação e Defesa, nomeadamente no que se relaciona com a Base das Lajes e a redução de militares norte-americanos, assim como de civis portugueses, que trabalham naquela base.

Abstract

Azores between Europe and the United States of America: A Geostrategic Perspective

This article analyses the problematic over the transatlantic relations, on one hand, and the relationship between Portugal, and specifically the Azores and the United States of America, on the other. It also mentions the European Union Common Foreign and Security Policy as well as its Common Security and Defense Policy. Within this general context, special attention is given to the relationship between Portugal and the United States of America, in what concerns the Bilateral Defense Agreement and, within this context, Lajes Air Base and the reduction of military personnel and Portuguese civilians, who work there.

Este artigo analisa as relações transatlânticas na atualidade, concedendo um ênfase especial às relações entre Portugal e os Estados Unidos da América, designadamente no âmbito do Acordo de Cooperação e Defesa entre aqueles dois Estados, que está cada vez mais na ordem do dia, na sequência da recente decisão da Administração norte-americana de reduzir substancialmente a sua presença militar naquela base e, conseqüentemente, a diminuição, de igual modo muito significativa, do número de portugueses que nela trabalham, contribuindo para afetar seriamente a situação económica e social da ilha Terceira, em particular, e do arquipélago dos Açores, em geral.

Parece ser aceitável dizer-se que, com a atual Administração, o relacionamento dos Estados Unidos da América com a Europa tem sido, em termos gerais, mais consensual, pelo menos em algumas áreas, do que foi durante a Administração do Presidente George W. Bush.

O Presidente Obama já afirmou, por várias vezes, que tenciona dialogar mais com os seus parceiros, mesmo com aqueles que, até há pouco tempo constituíam ou poderiam vir a constituir uma ameaça ao equilíbrio e à paz internacionais – veja-se, por exemplo, o caso recente de Cuba. No entanto, os desentendimentos que tiveram lugar com vários países durante a Administração de George W. Bush, ainda não estão completamente resolvidos. É evidente, para qualquer analista da Política Internacional, que os interesses permanentes dos Estados Unidos da América já estão há muito tempo definidos e não é a atual Administração que os irá alterar. Todavia, o que a comunidade internacional espera é que o Presidente Obama dialogue e ouça com maior atenção as aspirações dessa mesma Comunidade. Já na segunda metade do seu segundo mandato, muitas das expectativas que a Comunidade Internacional mantinha relativamente ao Presidente dos Estados Unidos, foram dissipadas na medida em que várias das suas promessas iniciais não foram cumpridas.

Por outro lado, o multilateralismo parece ser o caminho mais consentâneo com os interesses de todos os Estados que constituem o atual sistema internacional. Neste contexto, o relacionamento entre a Europa e os Estados Unidos da América é ainda um aspeto muito importante das relações internacionais, muito embora saibamos que o continente asiático, designadamente a República Popular da China e a Índia, por exemplo, tenham vindo a ser, cada vez mais, o centro das atenções, quer dos Estados Unidos da América, quer do resto do mundo.

Não nos podemos esquecer que o relacionamento entre as duas margens do Atlântico Norte esteve muito fragilizado durante a Administração de George W. Bush, tendo sido o unilateralismo, de forma sistemática, a caracterizar a política externa dos Estados Unidos da América, o que teve como consequência o agravamento das relações transatlânticas, designadamente entre este país, por um lado, e a França, a Alemanha e a Rússia, por outro.

E o que esteve na génese desses desentendimentos foi justamente a intervenção militar norte-americana no Iraque, em março de 2003 que, do ponto de vista do Direito Internacional, foi ilegal. Isto é, não houve, de facto, uma Resolução clara e inequívoca do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas que legitimasse essa intervenção.

A Europa, por outro lado, tem vindo a tentar implementar a sua Política Externa e de Segurança Comum e, por sua vez, a sua Política Comum de Segurança e Defesa, o que, como sabemos, não tem sido fácil, na medida em que os aspetos que se relacionam com a defesa e a segurança dos Estados são sempre perspetivados de uma forma nacional, facto que tem vindo a dificultar esse desafio.

Com a globalização, existe, de facto, uma tendência inequívoca no que diz respeito, por um lado, a uma reformulação das alianças e, por outro, ao surgimento de alguns países que têm vindo a assumir um papel cada vez mais relevante, a vários níveis, no âmbito da Comunidade Internacional como, por exemplo, o Brasil, a Rússia, a Índia, a China, e a África do Sul, conhecidos como BRICS.

O papel desempenhado pelos Estados Unidos da América, como o país líder do designado mundo ocidental, poderá, a breve prazo, estar ameaçado pela República Popular da China. Relativamente a esta questão, Joseph Nye (2012: 225) escreveu o seguinte: “No que diz respeito ao poder americano em relação à China, muito vai depender das incertezas das futuras alterações políticas [neste país] (*sic*). À parte tais incertezas políticas, a dimensão da China e o seu elevado ritmo de desenvolvimento económico irão, quase de certeza, aumentar a sua força relativa no que diz respeito aos Estados Unidos”.

A Europa, por outro lado, a fim de poder ter uma voz credível a nível internacional necessita de possuir, como foi referido, uma dimensão militar, para tentar evitar ou pelo menos atenuar ou resolver, eventuais conflitos que tenham lugar no seu próprio território como, por exemplo, os que decorreram na ex-Jugoslávia na última década do século passado, assim como o recente conflito na Ucrânia que ainda está muito longe de terminar.

Apesar de existir uma significativa partilha de valores entre os países das duas margens do Atlântico, subsistem, no entanto, uma série de divergências entre a Europa e os Estados Unidos da América, ligadas ao comércio internacional, às alterações climáticas, aos produtos geneticamente modificados, às minas antipessoais, etc. Há quem defenda, inclusivamente, a tese de que os americanos e os europeus não são do mesmo planeta, “sendo os primeiros de Marte e os segundos de Vénus” (Kagan, 2003: 11).

Independentemente das diferenças que se verificam entre os interesses norte-americanos e os europeus existe, nos planos da defesa e da segurança, uma ligação muito forte que se traduz e que se consubstancia na Organização do Tratado do Atlântico Norte, que é, na realidade, a aliança com maior sucesso a nível mundial e

que, como é evidente, necessita de uma constante adaptação às novas realidades geopolíticas que vão surgindo.

No entanto, não nos podemos esquecer que a cooperação entre os Estados Unidos da América e a União Europeia tem vindo a assentar, por um lado, na Relação Transatlântica de 1990 e, por outro, na Nova Agenda Transatlântica adotada em 1995. Esta cooperação, que tem sido gradualmente aprofundada e alargada, verifica-se em várias áreas e inclui cimeiras ao nível dos Chefes de Estado e/ou de Governo entre os Estados Unidos da América, a Comissão Europeia e o país que detém a presidência da União Europeia. Neste momento, aguarda-se com muita expectativa o resultado das negociações entre a União Europeia e os Estados Unidos da América acerca do Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento, que se previa estar concluído em finais de 2014.

A cooperação transatlântica tem vindo a assentar sobretudo na comunidade de interesses existente entre os Estados Unidos da América e os Estados que constituem a União Europeia. Para além disso, as relações comerciais transatlânticas constituem a espinha dorsal da economia mundial. Em conjunto, a União Europeia e os Estados Unidos da América representam cerca de metade do PIB mundial (47%) e um terço dos fluxos comerciais mundiais. Todos os dias são comercializados bilateralmente produtos e serviços no valor de cerca de dois mil milhões de euros¹. Como podemos facilmente constatar, esse relacionamento ao nível económico e comercial não é, de forma alguma, despiçando, independentemente das relações, cada vez mais significativas, entre os Estados Unidos da América e a República Popular da China.

Como foi referido, em 1990 foram formalizadas as relações entre, na altura, a Comunidade Económica Europeia e os Estados Unidos da América através da Declaração Transatlântica. Mais tarde, em 1995, foi adotada a Nova Agenda Transatlântica, cujos objetivos mais relevantes eram os seguintes: a promoção da paz, da estabilidade, da democracia e do desenvolvimento no mundo; a resposta aos desafios globais; a contribuição para o aumento do comércio mundial e o estreitamento das relações económicas, assim como o fomento da construção de pontes através do Atlântico. Independentemente de existirem fortes interesses aos níveis económico, comercial, político e militar, subsistem, no entanto, vários problemas por resolver no âmbito das relações transatlânticas.

É relevante referir que, no âmbito das relações internacionais, cada Estado tenta defender em primeiro lugar os seus interesses. Se for possível compatibilizar os interesses dos países com os aspetos de natureza ética ou moral então teremos um mundo quase perfeito. Infelizmente, aquilo que a História nos ensina é que, na

1 Veja-se, por exemplo, o Memorando da Comissão Europeia de 13 de fevereiro de 2013, p. 1.

maioria das vezes, o que acontece é que são os interesses que prevalecem em detrimento dos aspetos de natureza ética ou moral.

Neste contexto, as duas mais importantes teorias no âmbito das relações internacionais, o Realismo e o Liberalismo Utópico são, em muitos aspetos, contraditórias. Provêm ambas de percursos epistemológicos muito diferentes e baseiam-se em assunções muito diferenciadas relativamente ao papel que o conflito desempenha nas relações internacionais.

Independentemente da matriz maquiavélica ser a mais utilizada no estudo das várias questões que são analisadas tanto no atual quadro internacional como, aliás, em qualquer outro, os aspetos de natureza ética ou moral não podem, em nosso entender, ser esquecidos, muito embora reconheçamos que a História nos ensina que, na grande maioria das vezes, tal não acontece.

Por outro lado, não nos podemos nem devemos deixar influenciar em demasia pela interpretação ingénuas das relações internacionais kantianas, em torno das quais as saídas para a modernidade estão no multilateralismo e no esforço de construção de uma agenda global consensual e na regulação de temas como o liberalismo económico, o meio ambiente, os direitos humanos, o sacrifício da segurança nacional, entre outros. As relações internacionais não se realizam, ou não se deviam realizar, apenas na *realpolitik* nem no ambiente dos interesses imediatos².

Após estes breves considerandos relativamente às Relações Transatlânticas entre a Europa e os Estados Unidos da América, cumpre-nos agora analisar o relacionamento entre Portugal e aquele país.

Como é sabido, o fim da Guerra Fria alterou, por completo, o quadro geopolítico internacional, colocando um ponto final na bipolaridade. Isto é, passamos de um mundo bipolar para um mundo unipolar em termos estratégico-militares. Este facto contribuiu, por exemplo, para aumentar a influência global dos Estados Unidos da América, o que, como é evidente, teve consequências no que concerne especificamente ao Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e aquele país.

Parece ser claro que Portugal, num cenário de Guerra Fria, tinha maior poder negocial do que tem hoje. Como refere, por exemplo, o professor Adriano Moreira (1979), nesta nova era que estamos a viver, o poder funcional de Portugal assenta, por um lado, na imprevisibilidade da vida internacional, e por outro, no facto de o nosso país ter os seus dois arquipélagos atlânticos, designadamente os Açores, o que lhe concede ainda algum poder de negociação internacional. É esse poder funcional que continua a justificar o interesse que os Estados Unidos da América demonstram pela manutenção do seu acesso à Base das Lajes nos Açores, muito embora tenham vindo a diminuir, nos últimos tempos, a sua presença afetando, consequen-

2 Relativamente a esta questão, veja-se o artigo de Gelb (2003: 2-7).

temente, o número de portugueses que nela trabalham, dando origem a um problema muito grave de natureza económica e social.

Tendo estes aspetos em consideração, assim como a tentativa da União Europeia se dotar de uma Política Externa e de Segurança Comum e, por sua vez, de uma Política Comum de Segurança e Defesa, há que ter em atenção o aspeto que se relaciona com o papel que Portugal e, obviamente os Açores, poderão vir a desempenhar no seu seio.

Como país fundador da Aliança Atlântica, em abril de 1949, e como membro de pleno direito da União Europeia, entendemos que as entidades do nosso país responsáveis pela condução das políticas de Defesa Nacional e dos Negócios Estrangeiros, têm de analisar, com muita atenção, a posição a adotar por Portugal no âmbito dessa nova equação de defesa e de segurança europeia, assim como o seu relacionamento com os Estados Unidos da América, quer ao nível bilateral quer ao nível multilateral.

Por outro lado, e face à complexidade da atual conjuntura geopolítica internacional, é necessário termos em consideração alguns aspetos fundamentais tais como a globalização e a influência crescente de atores não estatais e o reforço progressivo do papel que a União Europeia está a ter, ou devia ter, a nível internacional.

No que aos Açores diz respeito, e concretamente à Base das Lajes, tudo indicia que os norte-americanos continuarão a utilizá-la, mesmo diminuindo a sua presença, num futuro mais ou menos próximo como, aliás, ficou claro ao longo do conflito no Iraque, durante o qual a base dos Açores voltou a desempenhar um papel relevante.

Para os Estados Unidos da América, esse papel, resultante da conjugação das opções estratégicas com uma rigorosa análise técnico-militar, incluindo o estudo detalhado das capacidades e limitações dos meios disponíveis, estava bem definido desde, pelo menos, 1994. A base das Lajes é então considerada uma “base-chave” para a projeção de forças dos Estados Unidos da América para o Médio Oriente. No documento elaborado pelo General Accounting Office (1994) intitulado *Strategic Mobility – Serious Problems Remain in U.S. Deployment Capabilities*, de abril de 1994, das 16 bases consideradas imprescindíveis por parte da Administração norte-americana, seis estavam na Europa e uma delas era precisamente a Base das Lajes.

Como é sabido, o recurso aos Açores durante o período da Guerra Fria, deveu-se essencialmente à necessidade da grande maioria das aeronaves se reabastecerem ao se deslocarem em direção à Europa, ao Médio Oriente ou mesmo ao norte de África, bem como ao patrulhamento marítimo da designada área sul da NATO. Desde 1989, independentemente da Guerra Fria ter terminado, foi evidente que os Estados Unidos da América queriam manter a sua presença nos Açores, mesmo de uma forma mais reduzida, como foi anteriormente referido.

Por outro lado, é relevante mencionar que, após o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos da América encerraram duas em cada três bases no continente europeu. Não restam dúvidas de que essa diminuição de tropas na Europa contribuiu para afetar a Base das Lajes. Por um lado, implicou uma redução das operações através dela mas, por outro, reforçou a necessidade de projeção de poder por parte dos Estados Unidos na condução da sua estratégia global. Isto significou que aumentou a necessidade dos Estados Unidos poderem contar com bases no exterior do seu território por forma a poderem fazer face, quando tal fosse necessário, a uma crise ou a um conflito regional, tal como assistimos, por exemplo, na primeira Guerra do Golfo, em 1991, na ex-Jugoslávia durante os anos 90 do século passado, no Afeganistão no final de 2001, durante o conflito do Iraque e, mais recentemente, na Líbia, na Síria e, neste momento, no Iémen, para já não referir a problemática relacionada com o autoproclamado Estado Islâmico.

Por outro lado, a imprevisibilidade das relações internacionais, a que fizemos referência anteriormente, e que tem sido uma das características mais importantes do mundo de hoje, parece não poder ser esquecida no atual quadro das relações entre Portugal e os Estados Unidos da América, concretamente no que se refere às Lajes.

O que parece ser claro na atualidade é que os Estados Unidos da América continuam a contar com aquela base e querem continuar a fazê-lo no futuro próximo, independentemente da redução de efetivos que se verifica no momento atual. No entanto, a implementação da Política Externa e de Segurança Comum por parte da União Europeia constitui, obviamente, um novo e importante fator a ter em consideração no que diz respeito ao futuro.

Se, como foi inicialmente decidido em Helsínquia em dezembro de 1999, a União Europeia tivesse implementado com êxito a sua Política Externa e de Segurança Comum e se dotasse de uma Força de Intervenção Rápida constituída por 60.000 soldados, tal facto poderia ter constituído um elemento decisivo a ter em consideração por parte das entidades norte-americanas, designadamente no caso de ocorrer um conflito na Europa e não ser necessária, ou os responsáveis norte-americanos não manifestarem interesse, uma intervenção direta no terreno por parte das suas tropas.

Relativamente a esta questão, a ex-secretária de estado norte-americana, Madeleine Albright, fez notar que essa Identidade Europeia de Segurança e Defesa “não deve separar os Estados Unidos da Europa, não deve duplicar as capacidades e estruturas da NATO e não deve discriminar os membros da NATO que não pertencem à União Europeia” (Carpenter, 2001: 21).

Se as forças europeias tiverem sucesso nas suas novas missões, até que ponto é que isto terá consequências no que diz respeito à utilização da Base das Lajes por parte das forças norte-americanas?

Os atentados terroristas ocorridos em Nova Iorque e em Washington no dia 11 de setembro de 2001, assim como os que tiveram lugar, posteriormente, em Madrid, em Londres, em Bali, etc., corroboram a tese acerca da imprevisibilidade das relações internacionais. Ao longo da Guerra Fria existia uma face que era visível, tanto para os Estados Unidos da América como para a então União Soviética. Hoje em dia, o terrorismo, o narcotráfico, a proliferação de armas de destruição maciça, o ambiente, a cibersegurança, entre outros, constituem elementos essenciais a ter em consideração no que diz respeito à elaboração e implementação de uma nova filosofia de defesa e de segurança internacionais (US Department of Defense, 1997).³

Se lermos com atenção o articulado da Declaração da Cimeira de Praga, que teve lugar nos dias 20 e 21 de novembro de 2002, verificamos que o terrorismo internacional constitui, desde essa altura, a maior ameaça ao atual sistema internacional. No que concerne ao relacionamento bilateral entre o nosso país e os Estados Unidos da América, designadamente no que diz respeito ao Acordo de Cooperação e Defesa, e no que se refere aos Açores, entendemos que as contrapartidas canalizadas para o arquipélago não têm sido satisfatórias. É necessário, e até urgente, que as contrapartidas para a Região Autónoma dos Açores se traduzam em vantagens tangíveis para a sua população. Por outro lado, a recente decisão das autoridades norte-americanas de reduzirem substancialmente a sua presença na Base das Lajes, e conseqüentemente a diminuição significativa do número de trabalhadores portugueses naquela base, é absolutamente inaceitável e apenas vem demonstrar que somos um Aliado perfeitamente descartável, quando deixa de ter interesse para os Estados Unidos da América. Este facto vem corroborar a tese de que não há amigos permanentes nem inimigos permanentes. O que há, de facto, são interesses permanentes.

Relativamente a esta questão, Políbio Valente de Almeida (1990: 207), refere o seguinte que pensamos ser relevante realçar: “No plano externo, é a diplomacia que vai valorizar ou desvalorizar tudo o que se consegue no plano interno. Quem tem pouca força carece de hábeis negociadores. O poder virtual do Estado – aquele de que nos apercebemos – também depende de símbolos, de argumentos verbais, de formas de persuasão, isto é, da sua capacidade negocial”. Estamos particularmente de acordo com estas afirmações, na medida em que se torna, de facto, essencial que um pequeno Estado como Portugal necessita, cada vez mais, de negociadores hábeis, por forma a melhor defenderem os interesses do nosso país, designadamente no atual momento, que é de algum melindre entre os governos dos Estados Unidos da América e Portugal.

3 Neste documento encontra-se delineada a estratégia a seguir pelos Estados Unidos da América ao longo dos próximos anos. Veja-se, também, o artigo de Abshire (1999: 331).

Por outro lado, não nos podemos esquecer que a política externa portuguesa tem sido caracterizada, desde há muito tempo, por ser euro-atlântica. Isto é, independentemente de fazermos parte da União Europeia, não podemos nem devemos esquecer a nossa dimensão atlântica. Acerca desta questão, Adriano Moreira referiu que são os nossos arquipélagos atlânticos – os Açores e a Madeira – que ainda conferem a Portugal algum poder de negociação internacional. Isto significa que o nosso poder funcional, no que diz respeito às relações internacionais, decorre do nosso relacionamento atlântico, e não apenas do Atlântico Norte. O Atlântico Sul não pode nem deve ser esquecido, na medida em que é um espaço geopolítico que se reveste para Portugal de especial relevância, uma vez que, entre muitos outros aspetos, a nossa língua é falada nas suas duas margens.

É, por todas estas razões, urgente que se proceda a um debate alargado, no âmbito da sociedade portuguesa, relativamente a estas questões, por forma a podermos ter uma ideia clara de qual deverá ser a estratégia a adotar pelo Estado neste novo mundo em que vivemos. Parece-nos, todavia, que a nossa participação na Identidade Europeia de Segurança e Defesa deve ser tida como uma prioridade de afirmação de Portugal no âmbito europeu e, ao mesmo tempo, como um contributo para definir, conjuntamente com os Estados Unidos da América, uma relação mais equilibrada no seio da própria NATO⁴.

Num mundo globalizado, onde os espaços regionais têm um papel decisivo na gestão dos grandes equilíbrios mundiais, a definição e a identificação dos valores e dos interesses comuns europeus são essenciais para a instituição das formas de regulação global.

Este projeto comum da União Europeia torna-se ainda mais relevante devido aos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 que produziram uma aceleração do processo de reformulação das alianças entre os blocos mais importantes – os EUA, a Rússia, a China, o Japão, a Índia, o Paquistão e o Brasil –, do qual a Europa não pode nem deve estar marginalizada. Esta necessidade de afirmação na cena internacional, exige uma Política Externa e de Segurança Comum em articulação com as políticas comerciais e de ajuda ao desenvolvimento para o futuro.

É, pois, necessário e até mesmo urgente, construir-se um sistema equilibrado e, para isso, a Europa tem necessidade de ter as suas capacidades autónomas e efetivas para gerir os problemas de segurança no seu território e para poder manter a paz e a estabilidade na Eurásia.

A pergunta que pode e deve ser formulada, por exemplo, tem a ver com o novo papel que desempenhará os Açores no âmbito dessa nova equação de segurança e defesa. Isto é, com a implementação de uma Política Externa e de Segurança

4 Veja-se por exemplo o artigo de Vitorino (2001: 39).

Comum por parte da União Europeia, como serão vistos os Açores e que papel poderão vir a desempenhar no futuro? Será o arquipélago perspectivado como sendo a defesa avançada dos Estados Unidos (como tem sido até agora) ou a da Europa?

São algumas destas questões que têm de ser pensadas ou repensadas, para que tenhamos uma ideia clara de qual deverá ser a estratégia a adotar pelo Estado português no futuro. Robert Kagan (2009: 154-155) num livro que publicou não há muito tempo escreveu o seguinte que nos parece ser relevante referir: “A futura ordem internacional será moldada por aqueles que tiverem o poder e a vontade coletiva para a configurar. A questão está em saber se as democracias do mundo se vão de novo erguer para enfrentarem tal reptó”. Também neste contexto, João Vieira Borges (2013: 185) escreveu o seguinte: “Os conflitos na Bósnia, no Haiti, na Líbia, e sobretudo na Somália, marcaram os norte-americanos no sentido de assumirem que isoladamente não eram capazes de liderar a comunidade internacional no caminho da paz e da prosperidade como defendia Bill Clinton”. É necessário que os países livres do mundo se entendam o mais rapidamente possível, no sentido de se elaborar uma estratégia comum tendo em vista a gestão das crises que se multiplicam um pouco por todo o planeta.

Em conclusão, diríamos que Portugal deverá continuar a tentar compatibilizar a sua política externa no âmbito da União Europeia com o seu relacionamento com os Estados Unidos da América, sem esquecer os Países de Língua Oficial Portuguesa, quer em África quer na América do Sul. E em todo este contexto, o arquipélago dos Açores desempenha uma função que não pode nem deve ser esquecida, como, aliás, se tem verificado ao longo dos séculos.

Referências Bibliográficas

- Abshire, David (1999). “United States Global Policy: Toward an Agile Strategy” em David L. Bore e Edward J. Perkins (eds.), *Preparing America’s Foreign Policy for the 21st Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Acemoglu, Daron e James A. Robinson (2014). *Porque Falham as Nações*. Lisboa: Temas e Debates/Círculo de Leitores.
- Almeida, Políbio Valente de (1990). *Do Poder do Pequeno Estado: Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das Potências*. Lisboa: Instituto de Relações Internacionais, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Andrade, Luís de (2013). *Os Açores, a Política Externa Portuguesa e o Atlântico*. Ponta Delgada: Edições Letras Lavadas, Nova Gráfica.
- Andrade, Luís de (2002). *Os Açores e os Desafios da Política Internacional*. Assembleia Legislativa Regional dos Açores (Edição). Ponta Delgada: Empresa Gráfica Açoriana.

- Borges, João Vieira (2013). *O Terrorismo Transnacional e o Planeamento Estratégico de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América*. Porto: Fronteira do Caos Editores.
- Carpenter, Ted Galen (2001). "NATO's New Strategic Concept: Coherent Blueprint or Conceptual Muddle?" in *NATO Enters the 21st Century*. London: Frank Cass Publishers.
- Espada, João Carlos (2014). *Portugal, a Europa e o Atlântico*. Lisboa: Alêtheia Editores.
- Gelb, Leslie H. e Justine A. Rosenthal (2003). "The Rise of Ethics in Foreign Policy". *Foreign Affairs*, n.º 3.
- General Accounting Office (April 1994). *Strategic Mobility: Serious Problems Remain in U.S. Deployment Capabilities*. Washington, D.C.
- Kissinger, Henry (2014). *World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History*. London: Allan Lane, Penguin Books.
- Mesquita, Mário e Vicente, Paula (eds.) (2013). *O Mar na História, na Estratégia e na Ciência*. Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento/Edições Tinta da China.
- Mesquita, Mário e Vicente, Paula (eds.) (2012). *Potências Emergentes e Relações Transatlânticas*. Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento/Edições Tinta da China.
- Moreira, Adriano (1979). "Poder Funcional – Poder Errático". *Nação e Defesa* n.º 12, Outubro-Dezembro.
- Nye Jr., Joseph (2012). *O Futuro do Poder*. Lisboa: Temas e Debates/Círculo de Leitores.
- Kagan, Robert (2009). *O Regresso da História e o Fim dos Sonhos*. Lisboa: Casa das Letras.
- Kagan, Robert (2003). *O Paraíso e o Poder: A América e a Europa na Nova Ordem Mundial*. Lisboa: Gradiva.
- U. S. Department of Defense (1997). *Quadrennial Defense Review Report*. Washington. Disponível em <http://www.dod.mil/pubs/qdr/toc.html>.
- Vitorino, António (2001). "Europa: Saudade ou Reencantamento". *Negócios Estrangeiros* n.º 2. Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Os Açores e os Estados Unidos da América no “Longo Século XIX”

Carlos Guilherme Riley

Universidade dos Açores. Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20 – Coimbra).

Resumo

Contrariando a ideia generalizada de que as relações bilaterais luso-americanas (e o papel nelas desempenhado pelos Açores) se circunscrevem à Base das Lajes e ao chamado “*short american century*”, este artigo procura abordar numa perspetiva histórica as relações entre as ilhas dos Açores e os Estados Unidos da América no transcurso do “longo século XIX”, ou seja, desde os finais do século XVIII até ao deflagrar da Grande Guerra de 1914-1918.

Abstract

The Azores and the United States of America in the “Long Nineteenth Century”

The Portuguese-American relations were strongly enhanced on the short American century by the “Azores Agreements”, so says the conventional wisdom. The Azores were indeed instrumental for the strengthening of those bilateral relations during the Cold War, but this paper takes a different approach to the subject looking at the Azores and the United States in the “long nineteenth century”.

Coube ao britânico Eric Hobsbawm cunhar a expressão “longo século XIX” no vocabulário da historiografia contemporânea, dando-lhe corpo e forma na sua famosa trilogia – *The Age of Revolution, 1789-1848*; *The Age of Capital, 1848-1875*; *The Age of Empire, 1875-1914* (Hobsbawm, 1962; 1975; 1987). Apesar do manifesto pensador europeu desta obra, que pouco ou nenhum caso faz da Revolução Americana, o seu conceito de “longo século XIX” ajusta-se perfeitamente à abordagem que iremos fazer das relações entre os Açores e os Estados Unidos da América, balizadas entre o último quartel do século XVIII e a Grande Guerra de 1914-1918.

Antes de entrarmos na matéria em apreço, uma palavra para o conceito de “curto século XX”, simétrico do antecedente, que se encontra subjacente a outra obra do mesmo autor – *The Age of Extremes, 1914-1991* (Hobsbawm, 1994) – cujo arco cronológico se confunde com a sua própria história de vida: “For anyone of my age-group who has lived through all or most of the Short Twentieth Century this is inevitably also an autobiographical endeavour”.

O “curto século XX”, compreendido entre o deflagrar da Grande Guerra e a desagregação do Império Soviético, pode ser caracterizado como uma sucessão de conflitos – Grande Guerra, II Guerra Mundial, Guerra Fria – ao longo dos quais se foi afirmando o crescente domínio dos Estados Unidos da América na ordem internacional, de tal forma que parte significativa desse “curto século XX” é em grande medida o “século Americano”, para usarmos a expressão cunhada por Henry Luce nas páginas da revista *Life* em 1941. Neste sentido, o mundo do pós-guerra, isto é, a segunda metade do século XX, surge também associado a um outro conceito, o de *Short American Century* (Bacevich, 2012) que, face às alterações da ordem internacional ocorridas na transição do milénio (Zakaria, 2008), começa agora a tomar contornos bem definidos.

Ora, a percepção que temos das relações bilaterais luso-americanas está invariavelmente confinada ao *short american century*, o que configura uma visão mais geopolítica do que histórica das afinidades entre Portugal e os EUA, onde a posição geoestratégica das ilhas dos Açores surge como o principal ponto de amarração desse relacionamento transatlântico. Quer isto dizer que parte apreciável da literatura especializada sobre este tema está centrada sobre o período da II Guerra Mundial (Vintras, 1975; Andrade, 1993; Antunes, 1995; Peter, 2000; Herz, 2004) e da Guerra Fria (Rodrigues, 2012), com uma natural proeminência para o estudo dos Acordos dos Açores (Ferreira, 1994; Rodrigues, 2005) e das suas sucessivas renegociações ao longo da segunda metade do século XX (Rodrigues, 2000; Oliveira, 2002).

Não será esta a ocasião indicada para recensear aquilo que foi produzido nas últimas décadas em torno deste tópico mas, balanços bibliográficos à parte, pensamos que é fácil identificar o “efeito de eucalipto” que o destacamento militar norte-americano estacionado na Base das Lajes desempenha sobre todos os outros campos do

relacionamento bilateral luso-americano, designadamente aqueles que se situam no perímetro cronológico do “longo século XIX”.

É certo que existem exceções à regra, como são os casos de José Calvet de Magalhães (1991) e Jorge Martins Ribeiro (1997), mas a generalidade dos investigadores – sejam eles filiados na História, Ciência Política ou Relações Internacionais – dedicam pouca atenção ao século XIX norte-americano, reproduzindo assim o silêncio que já caracterizara os intelectuais oitocentistas portugueses relativamente à América do seu tempo, descontando alguns afloramentos dispersos na obra de Almeida Garrett (1830; Cruz, 2007), Antero de Quental (Martins, 2010) e Andrade Corvo (1870; Calafate, 2009).

No que diz respeito aos Açores e à sua posição estratégica no quadro atlântico, mesmo entre os autores que abordaram este tema numa perspetiva histórica – como são os casos de António José Telo (1993) e José Medeiros Ferreira (2011) – a sua análise desenvolve-se a partir da década de 1890, deixando assim para trás quase todo o século XIX, um século em que, como iremos ver de seguida, as ilhas dos Açores, atendendo à contiguidade geográfica e à forte presença consular norte-americana no arquipélago, foram a região de Portugal que mais estreitas ligações manteve com os Estados Unidos da América.

Os *Boston Brahmins* nos Açores: as Famílias Hickling e Dabney

Como observou Douglas Wheeler no Colóquio “Os Açores e as dinâmicas do Atlântico”, promovido em 1987 pelo Instituto Histórico da Ilha Terceira (Wheeler, 1988), houve duas famílias americanas que tiveram ao longo do século XIX um papel decisivo no estreitamento das relações entre o arquipélago e os Estados Unidos da América: os Hickling e os Dabney. A par dos cargos consulares que desempenharam, envolveram-se em importantes atividades no domínio do comércio e navegação de longo curso, designadamente os Dabney (Costa, 2013), contribuindo desse modo para a integração dos Açores nas rotas da frota baleeira americana, cuja presença no arquipélago se tornou cada vez mais frequente a partir de finais do século XVIII (Warrin, 2010). Ambas as famílias pertenciam aos chamados *Boston Brahmins*, expressão criada em meados do século XIX por Oliver Wendell Holmes para designar a casta brãmane da Nova Inglaterra que completava os seus estudos em Harvard, uma espécie de aristocracia mercantil que era o contraponto, no Norte *yankee*, à *landed gentry* das plantações no Sul escravagista.

A matriz política liberal das famílias Hickling e Dabney teve uma influência significativa nalguns membros da elite açoriana com quem conviveram de perto, designadamente por ocasião do Vintismo e das Guerras Liberais, e o círculo de parentes e amigos que ambas atraíam às ilhas vindos dos Estados Unidos da América deixou marcas indeléveis na sociedade local, produzindo testemunhos literários de grande interesse, como sejam a obra de John White Webster (1821) sobre a ilha de São

Miguel, e os textos que Thomas Wentworth Higginson (2009) dedicou às ilhas do Faial e Pico nas páginas da revista *The Atlantic Monthly* em 1870.

Embora os estudos sobre os Dabney já formem uma lista apreciável, sobre a qual falaremos adiante com maior detalhe, o mesmo não sucede com os Hickling, cujo patriarca, Thomas Hickling Sr. (1745-1834), chegou à ilha de São Miguel em 1769 ainda como cidadão britânico. Após a proclamação da independência em 1776, solicita ao Juiz de Fora e à Alfândega de Ponta Delgada que lhe seja reconhecida a qualidade de agente consular dos “Estados e Províncias Unidas da América Inglesa”, requerimento esse que foi atendido em 1784 com um despacho favorável (Rodrigues, 2010: 53-65). Apesar de se identificar como americano, demarcando-se assim dos *Loyalists* da sua Boston natal, Thomas Hickling prosperou nos Açores graças à sociedade que estabeleceu com o britânico John Anglin na exportação de laranja para Inglaterra, atividade em que foi pioneiro e dominou durante largas décadas (1780-1830), o que explica o vasto património reunido na ilha de São Miguel, do qual ainda hoje restam notáveis traços paisagísticos no vale das Furnas, caso do atual Parque Terra Nostra, bem como singulares testemunhos arquitetónicos na cidade de Ponta Delgada e freguesia do Livramento.

Os negócios com a Europa não quebraram os laços familiares que tinha deixado em Boston, como prova a prolongada visita da filha (do seu primeiro casamento) à ilha de São Miguel entre 1786 e 1789. Catherine Green Hickling (1767-1852), mãe do historiador William Hickling Prescott (1796-1859), escreveu um diário durante essa estadia que é um testemunho precioso sobre a sociedade açoriana nos finais do Antigo Regime, vista pelos olhos de uma jovem americana com vinte anos de idade (Rodrigues, 2010: 85-133). Dez anos depois, em 1796, seria a vez de Thomas Hickling escrever um diário na sua viagem de negócios a França e Inglaterra (Rodrigues, 2010: 67-84), no qual deixa clara a simpatia que sentia pelos valores republicanos ao relatar um episódio vivido em Le Havre, no quadro da Guerra da Vendaia (1793-1796) que então opunha os Realistas ao Diretório – “Na verdade, estou enamorado desta Nação, tem um povo encantador e é um país muito agradável” (Rodrigues, 2010: 75). O afeto pela França explica a decisão de inscrever o seu filho, Thomas Hickling Jr. (1781-1875), então com 15 anos de idade, num colégio em Rouen.

Regressado aos Açores após um ciclo de estudos nas áreas do Desenho e Arquitetura, o jovem Hickling viria a identificar-se com os anseios da sociedade local mais progressista, assinando os jornais da emigração portuguesa liberal que à época se publicavam em Londres e Paris, integrando a Loja Maçónica (União Açoriana) que ergueu colunas em Ponta Delgada (1832) e publicando textos na imprensa micaense em prol da construção de um porto artificial que satisfizesse a vocação agro-exportadora da ilha de São Miguel. Sucedeu ao pai na gestão do património da casa comercial, a qual entrou em pronunciada decadência na década de 1840, quando os

morgados da ilha se começaram a organizar em companhias que exportavam diretamente os frutos das suas quintas para a Grã-Bretanha.

Embora os Hickling tivessem estado sobretudo envolvidos na rede comercial entre os Açores e o Norte da Europa, desempenharam sempre as funções de vice-cônsul dos Estados Unidos da América nas ilhas de São Miguel e Santa Maria, tal como proclama orgulhosamente a lápide tumular do patriarca da família, que jaz sepultado no cemitério (britânico) de St. George em Ponta Delgada: “*Sacred to the memory of Thomas Hickling Esq. who departed this life the 31 Aug. 1834, having filled the office of Vice-Consul of the United States of America in this Island since the Declaration of Independence*”.

Esta inscrição tumular não encontra eco na história oficial do consulado americano nos Açores (Doty, 2006), até porque este só foi instituído 30 anos após a Declaração de Independência. Efetivamente, foi em 1806 que os EUA estabeleceram um Consulado Geral nas ilhas dos Açores. Inicialmente localizado na cidade da Horta (ilha do Faial) e transferido para Ponta Delgada no final da década de 1920, trata-se de uma das mais antigas representações consulares do Departamento de Estado americano em funcionamento ininterrupto, o que por si só diz muito sobre a espessura diacrónica das relações entre os Açores e a jovem república. A criação de uma rede consular americana nas ilhas leva-nos agora aos Dabney que, ao longo de três gerações familiares – John Bass Dabney, Charles William Dabney e Samuel Dabney –, entre 1806 e 1891, desempenharam funções de representação diplomática na cidade da Horta, marcando assim uma época nas “ilhas do canal” (Faial e Pico) a que o investigador Ricardo Manuel Madruga da Costa (2009) chamou, e bem, “o século Dabney”.

Como já referimos atrás, o *corpus* bibliográfico gerado em torno dos Dabney é bastante mais expressivo do que relativamente aos Hickling, o que desde logo traduz o impacto desta dinastia consular nos Açores oitocentista e, muito particularmente, no antigo distrito da Horta (abrangendo as ilhas do Faial, Pico, Flores e Corvo), que Júlio de Castilho (1886), seu Governador Civil entre 1877 e 1878, considerava ser o mais americano do arquipélago. Com efeito, a influência americana não se fez sentir uniformemente em todas as ilhas dos Açores, tendo adquirido uma expressão ímpar na ilha do Faial, dado ser à cidade da Horta, o melhor porto natural de todo o arquipélago, que arribava a numerosa frota baleeira da Nova Inglaterra, cujas barcas levariam depois as primeiras vagas da diáspora açoriana para o continente americano (Warrin, 2010)

A pretexto desta questão e aplicando aos Açores oitocentista uma judiciosa observação de José Medeiros Ferreira (2011: 52), “em termos de receção de influências exteriores, (o arquipélago) não é uma superfície geográfica uniforme perante as potências”, pode-se dizer que enquanto a ilha de São Miguel estava muito ligada à Europa – por via do comércio da laranja, onde os Hickling pontificavam – o Faial

polarizava tudo quanto era tráfego naval e mercantil vindo da Nova Inglaterra, o qual encontrava na Horta um porto seguro onde a presença dos Dabney, além do apoio consular, assegurava ainda serviços de *ship chandler* aos navios e tripulações americanas em trânsito (Costa, 2013).

Apesar da esmagadora maioria desse tráfego marítimo estar relacionado com as atividades da frota baleeira, cabe destacar um episódio que ficou conhecido na História Naval americana pelo nome de *The Battle of Fayal*, a qual teve lugar na baía da Horta a 27 de setembro de 1814 e foi uma das muitas refregas que ocorreram no palco atlântico da Guerra Naval de 1812 que opôs os EUA à Grã-Bretanha. O brigue americano General Armstrong, fundeado junto ao castelo de Santa Cruz, foi atacado por uma flotilha britânica que se dirigia para New Orleans, tendo ripostado com intensidade e infligido pesadas baixas aos inimigos antes de se afundar.

Deixando de lado o enquadramento geopolítico mais vasto deste combate naval, importa sublinhar que o mesmo decorreu nas águas neutrais do porto da Horta e, portanto, o Departamento de Estado americano, então dirigido por James Monroe, sentiu-se no direito de pedir às autoridades portuguesas uma indemnização pela perda do General Armstrong. Portugal, cuja frota mercante era então (1816-1818) alvo dos ataques de embarcações americanas, munidas de cartas de corso e ostentando o pavilhão das “Províncias Unidas do Rio de *la Plata*”, recusou liminarmente o pedido e, através do seu representante diplomático em Washington, o célebre Abade Correia da Serra, pediu satisfações ao Secretário de Estado americano, John Quincy Adams, apontando o dedo aos estragos causados pelos corsários de Baltimore, os quais Correia da Serra apelidava de “frota da barbaria” americana (Davis, 2013).

O que é certo é que o diferendo em torno da “questão do General Armstrong”, embora não tenha colocado em causa as relações de amizade entre as duas nações, arrastou-se durante décadas até ser sanado (a favor de Portugal) pela decisão de uma comissão de arbitragem internacional, presidida por Luís Napoleão de França, em 1852 (Protásio, 2004). Esta querela diplomática, em cujo desfecho esteve envolvido Almeida Garrett (Cruz, 2007), implicou naturalmente trabalhos acrescidos por parte dos representantes consulares americanos nos Açores – John Bass Dabney e Charles William Dabney – e não deixa de ser curioso notar que, tal como sucedeu durante o “curto século XX”, foi no quadro atlântico do arquipélago açoriano que se centrou o ponto nevrálgico das relações bilaterais luso-americanas em pleno “longo século XIX”.

A concluir esta digressão pelos Dabney, uma palavra final para o legado que deixaram à posteridade, um riquíssimo documento de literatura memorialista, os *Anais da Família Dabney no Faial*, compilado por Roxanna Lewis Dabney (Dabney, c. 1899) e dado à estampa numa edição destinada a circular apenas entre os membros da família e que, graças às diligências feitas pelo investigador João Dias Afonso na

década de 1970, foi também depositada nas Bibliotecas Públicas de Angra do Heroísmo, Horta e Ponta Delgada, onde despertou o interesse e curiosidade de alguns investigadores, entre os quais é justo destacar o nome de Mário Mesquita, o primeiro a dar projeção nacional à importância dos Dabney no quadro daquilo que classificou ser o “tropismo americano” dos Açores (Mesquita, 1987: 59-70).

Na sequência do meritório trabalho conjunto do Instituto Açoriano de Cultura e Núcleo Cultural da Horta, que levaram a cabo a tradução para português deste precioso tomo epistolar americano (Dabney, 2004-2006), sucederam-se outras iniciativas, como sejam a publicação de um álbum com fotografias do arquivo da família (Vieira, 2005) e a edição – em português e em inglês – de uma versão abreviada dos *Anais da Família Dabney no Faial*, cuja organização e antologia ficou a cargo de Maria Filomena Mónica (2009; 2013). Perante este pródigo quadro editorial, a que não foi alheio o patrocínio da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, ficaram o público, os investigadores e a memória coletiva bem servidos de material que lhes permita aquilatar a dimensão da presença americana nos Açores do século XIX. É tempo, portanto, de avaliarmos o tema sob um outro prisma, o da perceção que os açorianos tinham dos Estados Unidos da América.

Os Açores e o Tropismo Americano: da Revolução de 1820 ao Fim da Monarquia Constitucional

Socorremo-nos da expressão “tropismo” para designar a inclinação dos Açores pelo modelo de liberdade que lhes apresentava o Novo Mundo, a qual se começou a manifestar entre algumas figuras da primeira geração Liberal nos tempos agitados do Vintismo açoriano. O exemplo mais flagrante desta corrente é um opúsculo publicado em 1822, a *Chorographia Açórica* de João Soares de Albergaria e Sousa (1796-1875) que, logo a abrir, descreve nestes termos o arquipélago: “Os Estados dos Açores, unidos, e que se dizem adjacentes, a Portugal, compreendem as nove Ilhas da América, que formam o Arquipélago, denominado Açores” (Sousa, 1995: 23). O autor era natural da ilha de S. Jorge e a sua visão dos Açores como arquipélago americano não constituía um mero erro de paralaxe geográfica, traduzindo antes um sentimento de afinidade política, como se pode inferir desta passagem elucidativa:

“Os Açorianos em geral vivem na escuridão de seus direitos naturais e primitivos (...) eles curvam-se e obedecem com tanta humildade às autoridades de fora (...) que se vilipendiam e fazem pouca honra ao caráter livre de povos do Novo Mundo, ou Americanos” (Sousa, 1995: 39).

A dispersão territorial do arquipélago em nove parcelas distintas e geograficamente descontínuas levantava o problema de se encontrar uma solução política para a coesão do seu governo e o princípio federal consagrado na Constituição Helvética aparece como um dos modelos recomendados para responder ao desafio de preser-

var a diversidade das ilhas sem atentar contra a unidade arquipelágica. Inspirado pelo ambiente de transformação política da Revolução de 1820, Albergaria e Sousa escreve este opúsculo para, como refere José Guilherme Reis Leite, se dirigir “aos Pais da Pátria reunidos em Lisboa, em Cortes Constituintes” (Sousa, 1995: 14), não sendo portanto de admirar o seu tom panfletário exprimindo os anseios de um grupo de “jovens revolucionários desejosos de afirmação e de intervenção na *República*” (Sousa, 1995: 8). E, por falar em república, não será exagerado afirmar que o autor deixa por vezes subliminarmente enunciada a ideia de uma “República Federal dos Açores”, conforme ao princípio de autogoverno que caracterizava os povos americanos, tal como se infere da apreciação que faz das reformas políticas e administrativas do Marquês de Pombal no arquipélago: “Se esta autoridade (do Delegado do poder real) se conferisse a um Senado, composto de Cidadãos de todas as ilhas, ele teria feito a felicidade geral dos seus habitantes” (Sousa, 1995: 56).

Embora o autor, sempre que fala da América e do Novo Mundo, não tenha em mente os Estados Unidos da América mas sim a América Latina e o Brasil, onde aliás tinha estado entre 1818 e 1820, isso não nos deve desviar da sua manifesta atração pelo “hemisfério americano”, cuja identidade geopolítica seria configurada pouco depois no âmbito da célebre declaração do Presidente James Monroe em 1823 (Sexton, 2011). Entre o realinhamento monárquico e autoritário saído do Congresso de Viena em 1815, que traduz uma velada ameaça europeia contra as lutas anticoloniais em curso no Novo Mundo, e o horizonte de liberdade que se apresenta no “hemisfério republicano” das Américas, Albergaria e Sousa não hesita em perfilar-se junto desta última metade, marcando assim o início de um tropismo americano que atravessa toda a centúria oitocentista nos Açores.

Para melhor avaliarmos este processo, importa também analisar fatores exógenos a Portugal que acabaram por ter impacto no posicionamento dos Açores no quadro transatlântico, vincando o seu caráter de fronteira, e com isto queremos-nos naturalmente referir à importante viragem que se opera na comunidade atlântica com a conhecida “declaração Monroe”, como judiciosamente observou Carlos Gaspar (2013: 337-346) na perspetiva das relações internacionais:

“Originalmente, o Atlântico é um mar europeu, construído, entre o século XVI e o século XVIII, por Portugal, pela Espanha, pela Inglaterra e pela França. (...) A presença de todos confirmava a unidade do “mar europeu”, quando o Novo Mundo e o Velho Continente eram a Europa dos dois lados do Atlântico, ou as duas faces da civilização ocidental. Essa unidade essencial foi desfeita pela Revolução Francesa, ou pela sua degenerescência, e a independência das colónias americanas completou a rutura e dividiu longitudinal e duradouramente o Atlântico. O corte prolongou-se até à entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial e à institucionalização de uma comunidade transatlântica, que recuperou, mas apenas parcialmente, a unidade perdida da esfera ocidental.” (Gaspar, 2013: 337-38)

É tendo presente esta “narrativa atlântica”, bem assim como as implicações do “meridiano de Tordesilhas” delineado pela declaração Monroe, a qual dividiu o Atlântico durante mais de um século, que importa analisar as diferentes tensões que atravessaram a sociedade açoriana ao longo do século XIX. No período subsequente à independência do Brasil e à consolidação do Liberalismo em Portugal, quando a dinâmica política interna da monarquia constitucional afasta o país dos seus antigos destinos ultramarinos, confrontando-o com a realidade europeia, as ilhas dos Açores, fiéis à sua condição de fronteira atlântica, não suspenderam as relações com o “hemisfério ocidental” e foi precisamente em meados do século XIX, antes de eclodir a Guerra Civil Americana (1861-1865), que mais se fortaleceu a aproximação entre a região da Nova Inglaterra e as ilhas que compunham o distrito da Horta, quer por via da presença da frota baleeira, quer pelos numerosos visitantes que passavam pela ilha do Faial a caminho do mirífico ouro da Califórnia (Riley, 2013a), ou simplesmente em busca do clima ameno do arquipélago e da hospitalidade consular garantida pela família Dabney.

Após o fim da Guerra Civil Americana (1865), ultrapassada a prova de resistência à coesão da União, os acontecimentos políticos na vizinha Espanha (implantação da efémera República em 1868) vão desencadear em Portugal uma forte adesão ideológica ao federalismo ibérico e, neste sentido, as elites intelectuais oitocentistas – designadamente alguns membros da Geração de 70 – revelam uma natural curiosidade pela dinâmica política do federalismo americano, que Almeida Garrett (1830) já tinha considerado ser, nos seus tempos da emigração Liberal, “a pedra filosofal de todas as Repúblicas”. Antero de Quental, cujo livro *Portugal perante a Revolução de Espanha* já indiciava um pronunciamento claro sobre a oportunidade do Federalismo Ibérico, resolve empreender uma viagem à América do Norte em 1869, assunto que mereceu recentemente a atenção de Ana Maria Almeida Martins, cujo estudo desfaz a ideia desse périplo ao continente americano ter sido meramente fortuito e acidental (Martins, 2011).

Os sentimentos iberistas que se manifestam na sociedade portuguesa – quer em torno da união dinástica, quer em torno do federalismo ibérico – não encontram grande expressão entre os açorianos que rejeitam qualquer cenário de integração política peninsular e apontam, em alternativa, para a ideia de o arquipélago se colocar sob a proteção dos Estados Unidos da América, ou da Grã-Bretanha, como testemunha o semanário micaelense *A Persuasão* em 1871:

“Na hipótese da união ibérica, deve este arquipélago seguir a sorte da mãe-pátria? E não o desejando, a qual dos países, América ou Inglaterra, mais convirá que fique incorporado; deverá ficar independente sob um protetorado?”.

Perante esta encruzilhada política, algumas vozes – como foi o caso de Teófilo Ferreira, um açoriano da ilha das Flores estabelecido em Lisboa – chegam a projetar a

hipótese do arquipélago formular o seu pedido de adesão à federação norte-americana, abraçando assim uma tendência que já se fazia notar em Cuba, conforme refere Mário Mesquita:

“As insurreições que lavravam em Cuba – na chamada Primeira Guerra da Independência (1869-1878) – serviriam de modelo ao incipiente separatismo açoriano. Assim como os insurretos de Havana apelavam à proteção de Washington contra a dominação madrilena, os separatistas açorianos supunham que também a poderiam alcançar contra a Coroa portuguesa. Já em 1871 o capitão Silva Júnior alertava Lisboa: veja-se o que se está a passar em Cuba” (Mesquita, 1987: 58).

À entrada do último quartel do século XIX, dois fatores irão contribuir ainda mais para o reforço das relações de proximidade entre os Açores e os EUA. O primeiro prende-se com o início do grande ciclo de migrações transatlânticas para o continente norte-americano (Livi-Bacci: 2012), cujo caudal aumenta exponencialmente entre o final da Guerra Civil americana e a Grande Guerra de 1914-18, período em que sucessivas vagas de europeus oriundos das Ilhas Britânicas (Irlanda), Escandinávia, Polónia, Rússia e países do Sul mediterrânico (Grécia, Itália, Espanha e Portugal) vão engrossar a população americana na ordem das dezenas de milhões (Nugent: 1992). Como é sabido, o Brasil foi o destino preferencial da nossa emigração oitocentista, cabendo às ilhas dos Açores, praticamente em exclusivo, fornecer o contingente de população portuguesa que no decurso desse ciclo se fixou nos Estados Unidos da América (Rocha, 2008: 265-305; Mesquita, 2012a). O expressivo fluxo da emigração açoriana ao longo de dois séculos – isto se levarmos em consideração os embarques “a salto” na frota baleeira – não só adquiriu uma amplitude geográfica surpreendente – desde a Nova Inglaterra ao Havai (Miranda, 1999), passando pela Califórnia e Midwest (Warrin, 2013) – como é hoje responsável pela existência de uma comunidade luso-americana que ultrapassa o milhão de habitantes, fator cujo alcance estratégico é por vezes subavaliado pelos investigadores e analistas das relações internacionais. Atente-se, a título de exemplo, que a recente visita (junho de 2015) à Base das Lajes de uma delegação do Congresso Americano foi chefiada por Devin Nunes, *chairman* do sensível “*Permanent Select Committee on Intelligence*”, eleito pelo 22.º Distrito da Califórnia e descendente de pais açorianos nascidos na Fajã dos Vimes, ilha de São Jorge (Diário Insular, 2015: 5).

O segundo fator para o qual gostaríamos de chamar a atenção é o das afinidades que se começam a consolidar nas décadas finais do século XIX entre as elites republicanas dos Açores e os Estados Unidos da América. Como é sabido, algumas figuras do Partido Republicano Português, constituído em 1876, eram de origem açoriana e foi nas ilhas atlânticas que este obteve o seu segundo grande êxito político, com a eleição de Manuel de Arriaga para a Câmara dos Deputados pelo círculo do Funchal (1882). Muito embora tanto ele como Teófilo Braga – outra das figuras tute-

lares do republicanismo português – tivessem feito toda a sua carreira política em Portugal continental, o prestígio por eles aí granjeado contribuiu de forma decisiva para o crescimento do Partido Republicano Português no arquipélago, como de resto comprova o aparecimento de numerosos títulos da imprensa devotados ao combate político republicano, designadamente o semanário *A República Federal* (1880-1888), de Ponta Delgada, em cujas páginas são publicados frequentemente artigos que não só elogiam o sistema político federal americano como vão noticiando os progressos da vida de alguns açorianos aí estabelecidos, caso de José de Sousa Bettencourt, um médico de origem micalense estabelecido em São Francisco, que assegura em 1881 uma interessante série de artigos sobre a Constituição Estadual da Califórnia (Pimentel, 2015). Entre muitos dos textos doutrinários que testemunham a importância do modelo federal americano na propaganda republicana que era feita nos Açores merece destaque um artigo assinado por Teófilo Braga onde se afirma o seguinte:

“Os Estados gregos federaram-se para resistirem contra as invasões da Ásia; (...) as Repúblicas italianas da idade média ligaram-se para resistirem ao despotismo alemão, como os Países baixos se ligaram para vencerem a prepotência monárquica espanhola. (...) as Ligas foram o sebo embrionário das Federações, que os povos que chegaram ao mais alto grau de consciência da sua liberdade, como os Estados Unidos da América, escolheram como estrutura nacional” (*A República Federal*, 1881: 1).

Com o *Ultimatum* de 1890 a vaga de anglofobia que inundou a sociedade portuguesa – designadamente os setores republicanos que dela se aproveitaram para firmar a sua implantação política – reforçou ainda mais a aproximação aos Estados Unidos da América, ou não fossem estes o símbolo histórico mais convincente da emancipação de uma federação republicana relativamente à tutela do Império Britânico. Por falar em símbolos, assinale-se a talhe de foice que o ministro Americano em Lisboa, George S. Batcheller, se desloca à cidade da Horta em 1892 para receber das mãos das autoridades locais o canhão *Long Tom*, cobiçada peça de artilharia do brigadeiro General Armstrong que jazia há mais de setenta anos no castelo de Santa Cruz e que o rei D. Carlos, num gesto de boa vontade, decidiu restituir aos Estados Unidos da América (Reid, 1893: 44) declinando receber como contrapartida um navio rebocador para as ilhas dos Açores. Ficava assim sanado, com galhardia diplomática, um velho prurido nas relações luso-americanas que remontava aos anos (1816-1820) em que Correia da Serra foi embaixador do “Reino Unido de Portugal e Brasil” em Washington (Bourdon, 1975). A situação era agora muito diferente, sobretudo do lado dos Estados Unidos da América, que entretanto tinham começado a emergir na ordem internacional como potência de primeira ordem. O desfecho da Guerra Hispano-Americana de 1898 conferiu aos EUA uma dimensão ultramarina que estava longe de ser consensual na sociedade americana, mas a

tutela dos novos territórios subtraídos à soberania espanhola – Cuba, Porto Rico e Filipinas – deu aos setores mais agressivos da economia as bases para cimentarem a sua influência nas Caraíbas e no Oriente, sobretudo se tivermos em conta a anexação do Havai que, embora marginal à Guerra Hispano-Americana, também ocorreu no ano de 1898. A articulação entre o Pacífico e o Atlântico – crucial para as conceções geopolíticas americanas – emprestou renovado alento ao velho sonho da abertura do istmo do Panamá e Theodore Roosevelt, já no desempenho das suas funções presidenciais (1901-1909), foi o grande obreiro político deste projeto, apoiando a libertação do Panamá (1903) – até então sob o domínio da Colômbia – e criando assim as condições para que a futura abertura das operações no Canal (1914), que levantou tantas expectativas nos Açores (Cordeiro, 2012), decorresse sob o controle dos Estados Unidos da América.

A amplitude marítima do novo espaço geoeconómico americano legitimou as iniciativas presidenciais para que o Congresso aprovasse o financiamento da construção de uma poderosa frota naval – *The Great White Fleet* – que, no final do segundo mandato de Roosevelt, faz uma viagem de circum-navegação (1907-1909) destinada a mostrar ao mundo que os EUA estavam preparados para sair do perímetro da doutrina Monroe (1823), cuja marca de água original – o anticolonialismo no hemisfério americano – seria reinterpretada pelo chamado “corolário Roosevelt” de 1904 (Sexton, 2011: 224-239), segundo o qual o governo de Washington podia assumir a custódia dos países que não estivessem em condições de respeitar os seus compromissos internacionais, como foi o caso do incumprimento financeiro da Venezuela face aos seus credores europeus.

Que outros territórios viria a meter no bolso o expansionismo americano era assunto que não parecia preocupar os partidos políticos da monarquia constitucional portuguesa que assistira imperturbável à anexação do Havai pelos EUA, sem embargo deste arquipélago registar então uma população de 24 mil portugueses – emigrantes madeirenses e açorianos vindos a partir de 1878 para as plantações de cana-de-açúcar (Caldeira, 2005; Medeiros, 2015) – contra 3 mil americanos. A atenção dispensada pela diplomacia portuguesa ao processo de anexação das ilhas do Havai e a sua analogia com o caso açoriano, encontra-se documentada na interessante correspondência¹ enviada pelo embaixador português em Washington, visconde de Santo Tirso, ao ministro dos Negócios Estrangeiros, Henrique Barros Gomes, alertando-o para o efeito pernicioso da influência norte-americana sobre uma população insular maioritariamente constituída por portugueses de origem açoriana:

1 Gostaria de agradecer à investigadora Conceição Tavares o ter-me chamado a atenção para estas cartas e, mais ainda, por partilhar comigo a transcrição que delas fez.

“Por este correio tenho a honra de enviar a V^a Ex^a o relatório da comissão dos negócios estrangeiros do Senado acerca da “joint resolution” para a anexação do Hawai (...) Peço a atenção de V^a Ex^a para os períodos que marquei a páginas 10 e 11 deste relatório, os quais infelizmente confirmam as observações que fiz em ofício anterior acerca da falta de educação dos emigrantes portugueses. A consequência dessa falta de educação – intelectual, moral e política – é a carência de sentimentos nacionais e monárquicos que os fez primeiro contribuir para derrubar a dinastia hawaiana, depois entregar nas mãos da minoria americana a direção da república, e por fim desejar ardentemente tornarem-se cidadãos da “Grande República”. Segundo as afirmações do relatório há 24.000 Portugueses no Hawai e 3.000 Americanos. E, no entanto, o elemento americano predomina e o Hawai dentro em pouco pertencerá aos Estados Unidos. Esta inferioridade nossa é um problema grave, e se não se cuidar dele muito a tempo, os Açores podem também num futuro mais ou menos próximo deixar de ser portugueses.” (AMNE, 1898a)

Em carta dirigida ao novo ministro dos Negócios Estrangeiros, Francisco António da Veiga Beirão, com data de 28 de novembro (1898), o embaixador mantinha-se apreensivo acerca da expansão imperial norte-americana e do acolhimento que os arquipélagos atlânticos portugueses lhe poderiam oferecer:

“Permita-me V^a Ex^a, ao terminar este ofício, que insista num ponto de que já tenho tratado em ofícios precedentes. É o perigo que, da expansão colonial dos Estados Unidos, resulta para a nossa soberania nos Açores e na Madeira. Contra este perigo só podemos resistir com o derramamento da instrução, a educação cívica, religiosa e moral das populações das ilhas, e com a autonomia necessária para as ter contentes e ciosas da sua relativa independência. Foi por não ter feito isto a tempo que a Espanha perdeu as Antilhas e, com elas, Porto Rico e as possessões do Pacífico.” (AMNE, 1898b)

A argúcia política de Cyrillo Volkmar Machado, recomendando que as ilhas dos Açores tivessem “a autonomia necessária para as ter contentes e ciosas da sua relativa independência”, não descurava a análise do fenómeno da emigração açoriana para os Estados Unidos da América que corria o risco de, por assim dizer, ter um efeito *boomerang* sobre o próprio arquipélago, conforme assinala esta passagem de nova missiva datada de 28 de maio de 1901:

“(…) Entendo que o Governo de Sua Majestade deve desanimar quanto puder a emigração para os Estados Unidos. O número de Portugueses, súbditos de Sua Majestade ou naturalizados americanos, nunca será tão grande que exerça influência apreciável na política deste país. É inútil e contraproducente fazer hoje aqui o que há quinze e vinte anos se devia ter feito, e se não fez, no Hawai. O campo útil da emigração portuguesa é a África e o Brasil. A emigração para os Estados Unidos não pode trazer senão perigos, com relação ao arquipélago açoriano, para os quais repetidas vezes tenho chamado a atenção do Governo de Sua Majestade.” (AMNE, 1901).

Aproximando-se a viragem para o século XX, não só se manteve esta expressiva corrente migratória como alguns setores da sociedade açoriana manifestavam uma crescente identificação política com a experiência democrática americana, acompanhando atentamente a campanha eleitoral que haveria de conduzir Theodore Roosevelt ao seu segundo mandato (1904-1909) na Casa Branca. Eugénio Pacheco, um membro da elite micaelense que no decurso da sua passagem em 1903 por Cambridge, Massachusetts, fundou e dirigiu o jornal *Açores-América* (Ponte, 2014), traça no número de estreia desse semanário uma elegia ao Presidente Theodore Roosevelt, que “(...) pertence já à luminosa fileira dos Washington, dos Franklin, dos Lincoln e de tantos outros que são as mais preciosas glórias da Pátria americana” (Pacheco, 1903). Quanto ao teceirense Alfredo Mesquita (2014), cuja obra *A América do Norte* lhe valeu o merecido epíteto de “Tocqueville português”, também dispensa laudas a Theodore Roosevelt, o qual considera a quintessência da viçosa república – “Roosevelt define, personaliza, realiza o ideal americano: produzir a porção máxima do esforço individual, no máximo proveito da América” (Mesquita, 2014: 390) – ao mesmo tempo que elogia a sociedade americana pelo empenho cívico manifestado no decurso das eleições presidenciais, cujo processo teve oportunidade de testemunhar quando foi aos Estados Unidos visitar a Exposição Universal de St. Louis (1903-1904), que marcava o primeiro centenário da “*Louisiana purchase*” (1803):

“A nenhum outro povo seria possível fazer prova de uma semelhante capacidade de organização (...) observa-se aquele mesmo sentimento unânime que a este povo resoluto (...) encaminhou para a República, e nela o fez achar a forma perfeita e consolidada do seu ardente desejo de ser livre”.

Nas vésperas da implantação da República em Portugal, que o governo de Washington foi lesto a reconhecer, a congenialidade entre os Açores e os Estados Unidos da América – alimentada pelo progressivo caudal da emigração – era maior do que nunca e por ocasião da passagem de Theodore Roosevelt pelo arquipélago em 1909, os jovens setores republicanos da sociedade açoriana não perderam a oportunidade de demonstrar a sua admiração e solidariedade pelo ex-Presidente da “grande Federação Americana”.

Conclusão: os Roosevelt nos Açores

Theodore Roosevelt, no termo do segundo mandato presidencial (fevereiro 1909), teve a oportunidade de concretizar um sonho que há muito acalentava: realizar um safari em África. A sua passagem pelas ilhas dos Açores deu-se no início da travessia transatlântica entre Nova Iorque e Nápoles, quando o paquete alemão da Hamburg-American Line escalou os portos da Horta (29 de março) e Ponta Delgada (30 de março) para largar a mala do correio, tendo o ex-presidente aproveitado a ocasião para desembarcar por algumas horas na qualidade de simples turista. O facto

de Portugal ser ainda uma monarquia, bem como a circunstância da viagem não ter qualquer enquadramento oficial, explica a ausência de autoridades na receção a Roosevelt, mas a sua presença em terras açorianas não passou despercebida à imprensa local, sobretudo no Faial, a mais americana das ilhas dos Açores, onde o jornal *O Telegrapho* (1909) noticiou com grande destaque a breve visita nos seguintes termos: “O ex-presidente da América do Norte (...) manifestou o desejo de desembarcar no Fayal por ser, disse ele, a ilha dos Açores que mais se prende à história dos Estados Unidos”.

Durante a escala em Ponta Delgada, Theodore Roosevelt deu uma rápida volta de carro na companhia do agente consular americano, subindo ao Alto da Mãe de Deus para apreciar uma panorâmica do porto e da cidade. Os estudantes do liceu, cujas inclinações políticas eram manifestamente republicanas, fizeram questão de saudar a visita do ex-presidente acompanhando-o até ao cais da Alfândega no meio de entusiásticos vivas à República dos Estados Unidos da América, “uma das mais democráticas e a mais rica do mundo”, como escrevia o jornal liceal *A Mocidade*, o qual apontava o dedo à indiferença oficial com que tinha sido recebido tão ilustre visitante:

“Mr. Roosevelt, um dos maiores estadistas do mundo (...) esteve entre nós na última terça-feira, 30 de março. Desembarcou como o mais insignificante emigrado, sem uma autoridade o receber, sem o povo o saudar (...) A Academia desta cidade, ainda que tardia e sem grande brilho, tentou remediar a falta que não era sua, mas de alguém que não a deveria ter.” (A Mocidade, 1909)

Numa espécie de ato de contrição coletiva, após o 5 de outubro de 1910 a primeira vereação republicana da Câmara de Ponta Delgada, por proposta de um dos seus membros, Evaristo Ferreira Travassos, tomava a decisão de atribuir “o nome de Passeio Público Theodore Roosevelt ao Passeio Público da Mãe de Deus, como homenagem prestada pela cidade de Ponta Delgada àquele grande cidadão americano pela sua visita em março de 1909” (Riley, 2013b). Esta marca toponímica, hoje caída no esquecimento oficial, foi a primeira a assinalar em terras portuguesas a figura de um presidente americano e, como esperamos ter esclarecido ao longo deste artigo, não causa surpresa que essa primeira demonstração espontânea de homenagem cívica tenha ocorrido precisamente nos Açores.

É certo que a passagem do “turista” Theodore Roosevelt pelos Açores não teve significado político de maior mas, nove anos passados sobre esta escala, o governo de Washington estabelecia em 1918 uma base naval no porto de Ponta Delgada (Correia, 1918) e as elites autonomistas locais, procurando cavalgar o *Wilsonian moment* da autodeterminação (Manela, 2007), manifestaram uma inclinação pró-americana que despertou naturais inquietações no poder central em Lisboa (Mesquita, 2015). Curiosamente, a base de Ponta Delgada seria visitada em junho de 1918 pelo primo mais novo de Theodore Roosevelt, Franklin Delano Roosevelt,

então no desempenho das funções de Subsecretário da Marinha da administração de Woodrow Wilson. Essa, sim, foi uma visita com indubitável significado político e que nos diz muito sobre a nova repartição das forças no Atlântico (Rodrigues, 2008), até então policiado exclusivamente pelo almirantado britânico, mas isso é matéria que já sai fora da alçada do “longo século XIX” que nos propusemos tratar e, além disso, muita investigação recente tem sido publicada sob a égide do “Fórum Açoriano Franklin Delano Roosevelt” (Mesquita, 2012b, 2013), uma iniciativa promovida pela Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento e proposta por Mário Mesquita, que foi aliás o primeiro a interessar-se pelo estudo deste tema na Biblioteca e Arquivo Presidencial de Franklin D. Roosevelt (Mesquita, 1986).

Concluindo esta já extensa digressão, gostaríamos de finalizar deixando vincada a paradoxal centralidade da periferia açoriana enquanto ponto de observação – e enlace – das relações luso-americanas que, no quadro dos sucessivos regimes políticos da História Contemporânea de Portugal, sempre se mantiveram firmemente ancoradas no Atlântico em torno das ilhas dos Açores.

Referências Bibliográficas

- A Mocidade* (1909). Ponta Delgada: Academia de Ponta Delgada n.º 4, 2 abril.
- A República Federal* (1881). Ponta Delgada: Centro Federal Republicano de Ponta Delgada n.º 9, ano II, 14 junho.
- AMNE-Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (1898a). *Legação de Portugal em Washington* – caixa 332 (1898-1902), ofícios confidenciais – A, n.º 5, 21 de março 1898.
- AMNE-Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (1898b). *Legação de Portugal em Washington* – caixa 332 (1898-1902), ofícios confidenciais – A, n.º 19, 28 de novembro 1898. AMNE-Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (1901). *Legação de Portugal em Washington* – caixa 332 (1898-1902), ofícios confidenciais – A, n.º 4, Reservado, 2 de maio 1901.
- Almeida, Onésimo Teotónio de (2014). “O Angrense Alfredo Mesquita: um Tocqueville Português” em Alfredo Mesquita, *A América do Norte*. Lisboa: Tinta da China, pp. 13-36.
- Andrade, Luis (1993). *Neutralidade Colaborante: O Caso de Portugal na Segunda Guerra Mundial*. Ponta Delgada: (s.e.).
- Antunes, José Freire (1995). *Roosevelt, Churchill e Salazar: A Luta pelos Açores, 1941-1945*. Lisboa: Ediclube.
- Bacevich, Andrew J. (ed.) (2012). *The Short American Century: A Postmortem*. Cambridge-Massachusetts: Harvard University Press.
- Bourdon, Léon (1975). *José Corrêa da Serra, Ambassadeur du Royaume-Uni de Portugal et Brésil a Washington, 1816-1820*. Paris: Fundação Calouste Gulbenkian, Centro Cultural Português.

- Calafate, Pedro (2009). “O Pensamento Político e Geoestratégico de João de Andrade Corvo”. *Estudos Filosóficos* n.º 3, pp. 67-75.
- Caldeira, Susana Catarina Oliveira e Castro (2005). *Da Madeira para o Hawaii: A Emigração e o Contributo Madeirense*. Dissertação de Mestrado em Cultura e Literatura Anglo-Americanas. Universidade da Madeira.
- Castilho, Júlio de (1886). *Ilhas Occidentaes do Archipelago Açoriano*. Lisboa: David Corazzi.
- Cordeiro, Carlos (2012). “O Projeto do Canal do Panamá e as expectativas Açorianas”, em Mário Mesquita e Paula Vicente (coord.), *Potências Emergentes e Relações Transatlânticas*. Lisboa: Fundação Luso-Americana/Tinta da China, pp. 71-80.
- Correia, Aires Jácome (1918). “Base Naval dos Estados Unidos da América do Norte em Ponta Delgada”. *Revista Micaelense* n.º 1, pp. 138-154.
- Corvo, João de Andrade (1870). *Perigos: Portugal na Europa e no Mundo*. Lisboa: Typographia Universal.
- Costa, Ricardo Manuel Madruga da (2009). *O Século Dabney: Uma Perspetiva das Relações entre os Açores e os Estados Unidos da América à Luz da Correspondência Consular, 1806-1892*. Ponta Delgada: Universidade dos Açores.
- Costa, Ricardo Manuel Madruga da (2012). *A Ilha do Faial na Logística da Frota Baleeira Americana no “Século Dabney”*. Lisboa/Horta: Centro de História de Além Mar/Observatório do Mar dos Açores.
- Cruz, Duarte Ivo (2007). *Garrett e os Estados Unidos da América*. Lisboa: Fundação Luso-Americana/Editora Civilização.
- Dabney, Roxana Lewis (c. 1899). *Annals of the Dabney family in Fayal*. Boston: Press of Alfred Mudge & Son, 3 vols..
- Dabney, Roxana Lewis (2004-2006). *Anais da Família Dabney no Faial*. Angra do Heroísmo: Instituto Açoriano de Cultura/Núcleo Cultural da Horta, 3 vols..
- Davis, Richard Beale (2013). *O Abade Correia da Serra na América, 1812-1820*. Lisboa: ICS-Imprensa de Ciências Sociais.
- Diário Insular* (2015). “Centro de Informação nas Lajes permite poupanças colossais”, n.º 21.539, 3 julho, p. 5.
- Doty, William F. (2006). *Esboço Histórico do Consulado Americano nos Açores*. Horta: Núcleo Cultural da Horta.
- Ferreira, José Medeiros (1994). “As Relações Luso-americanas no Século XX: A Descoberta do Plano Bilateral”. *Ler História* n.º 25, pp. 71-87.
- Ferreira, José Medeiros (2011). *Os Açores na Política Internacional*. Lisboa: Tinta da China.
- Garrett, Almeida (1830). *Portugal na Balança da Europa: Do que tem Sido e do que ora lhe Convém ser na Nova Ordem de Coisas do Mundo Civilizado*. Londres: S. W. Sustenance.

- Gaspar, Carlos (2013). “Narrativas Atlânticas”, em Mário Mesquita e Paula Vicente (coord.), *O Mar na História, na Estratégia e na Ciência*. Lisboa: Tinta da China, pp. 337-346.
- Herz, Norman (2004). *Operação Alacrity: Os Açores e a Guerra no Atlântico*. Vila do Porto: Câmara Municipal de Vila do Porto.
- Higginson, Thomas Wentworth (2009). *O Faial e os Portugueses*. Horta: Núcleo Cultural da Horta.
- Hobsbawm, Eric (1962). *The Age of Revolution, 1789-1848*. London: Weidenfeld and Nicholson Ltd.
- Hobsbawm, Eric (1975). *The Age of Capital, 1848-1875*. London: Weidenfeld and Nicholson Ltd.
- Hobsbawm, Eric (1987). *The Age of Empire, 1875-1914*. London: Weidenfeld and Nicholson Ltd.
- Hobsbawm, Eric (1994). *The Age of Extremes, 1914-1991*. London: Michael Joseph.
- Livi-Bacci, Massimo (2012). *A Short History of Migration*. Cambridge: Policy Press.
- Magalhães, José Calvet de (1991). *História das Relações Diplomáticas entre Portugal e os Estados Unidos da América, 1776-1911*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Manela, Erez (2008). *The Wilsonian Moment: Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Martins, Ana Maria Almeida (2011). *Antero de Quental e a Viagem à América: Remando Contra a Maré*. Lisboa: Tinta da China.
- Medeiros, João Luís (2015). *A Emigração Micaelense para o Havai (1879-1883)*. Relatório apresentado ao 3.º ciclo de estudos em História Insular e Atlântica, séculos XV-XX. Universidade dos Açores.
- Mesquita, Alfredo (2014). *A América do Norte*. Lisboa: Tinta da China.
- Mesquita, Mário (1986). “A Escala de Roosevelt nos Açores durante a Primeira Guerra Mundial”. *Boletim do Instituto Histórico da Ilha Terceira*, vol. XLIV, pp. 45-47.
- Mesquita, Mário (1987). *A Regra da Instabilidade: Textos políticos*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Mesquita, Mário (coord.) (2012a). *Galiza-Açores: A Rota Americana*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Mesquita, Mário e Vicente, Paula (coord.) (2012b). *Potências Emergentes e Relações Transatlânticas*. Lisboa: Fundação Luso-Americana/Tinta da China.
- Mesquita, Mário e Vicente, Paula (coord.) (2013). *O Mar na História, na Estratégia e na Ciência*. Lisboa: Fundação Luso-Americana/Tinta da China.
- Mesquita, Mário (2015). “A Base Americana Dentro da Cidade”. *Ter Opinião* n.º4, Jan-Jun, pp. 152-159.

- Miranda, Sacuntala de (1999). *A Emigração Portuguesa e o Atlântico, 1870-1930*. Lisboa: Salamandra.
- Mónica, Maria Filomena (dir.) e Sousa, Paulo Silveira (notas) (2009). *Os Dabney: Uma Família Americana nos Açores*. Lisboa: Tinta da China.
- Mónica, Maria Filomena (dir.) e Sousa, Paulo Silveira (notas) (2013). *The Dabneys: A Bostonian Family in the Azores, 1806-1871*. Lisboa/New Bedford: Fundação Luso-Americana/New Bedford Whaling Museum.
- Nugent, Walter (1992). *Crossings: the Great Transatlantic Migrations, 1870-1914*. Indianapolis: Indiana University Press.
- Oliveira, Pedro Aires de (2002). “Uma Mão Cheia de Nada? A Política Externa do Marcellismo”. *Penélope* n.º 26, pp. 93-122.
- Pacheco, Eugénio (1903). “O Presidente Teodoro Roosevelt”. *Açores-América* n.º 1, 14 fevereiro 1903.
- Peter, Felicitas von (2000). “Apanhados de Surpresa? A Embaixada Alemã e o Acordo dos Açores”. *Penélope* n.º 22, pp. 35-51.
- Pimentel, Afonso (2015). *Emigração Açoriana: os Estados Unidos na Perspetiva da Elite Republicana Micaelense (1880-1888)*. Relatório apresentado ao 3.º ciclo de estudos em História Insular e Atlântica. Universidade dos Açores.
- Ponte, Lusa M. (2014). “Percurso Identitários na Diáspora Açoriana: O Jornal *Açores-América* (1903). *Interdisciplinary Journal of Portuguese Diaspora Studies* n.º1, pp. 221-246.
- Protásio, Daniel Estudante (2004). “O 2º Visconde de Santarém e a Questão do Corsário General Armstrong”. *Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa*, vol. 122, pp. 71-88.
- Reid, Samuel Chester (1893). *The History of the Wonderful Battle of the Brig of War General Armstrong with a British Squadron at Fayal, 1814*. Boston: L. Barta & Co.
- Ribeiro, Jorge Manuel Martins (1997). *Comércio e Diplomacia nas Relações Luso-americanas, 1776-1822*. Dissertação de doutoramento em História Moderna e Contemporânea, 2 vols. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- Riley, Carlos Guilherme (coord.) (2013a). *Um Observador Observado. Edição Comentada e Traduzida da obra de SILAS WESTON. Visit to a Volcano, or What I Saw at the Western Islands (Providence: 1856)*. Horta: Núcleo Cultural da Horta.
- Riley, Carlos Guilherme (2013b). *A Escala de Theodore Roosevelt nos Açores em 1909: Um Ponto de Vista Periférico sobre as Relações Luso-americanas nos Séculos XIX-XX*. Comunicação apresentada ao II Congresso de História Contemporânea. Universidade de Évora, 16-18 maio.
- Rocha, Gilberta (2008). “O Crescimento da População e os Novos Destinos da Emigração”, em Artur Teodoro de Matos, Avelino de Freitas Meneses e José Guilherme Reis Leite (dir.), *História dos Açores: do Descobrimento ao Século XX*. Angra do Heroísmo: Instituto Açoriano de Cultura, vol. II, pp. 265-305.

- Rodrigues, Henrique Aguiar Oliveira (2010). *Thomas Hickling: Subsídios para uma Biografia*. Ponta Delgada: Instituto Cultural de Ponta Delgada.
- Rodrigues, Luís Nuno (2000). "As Negociações que Nunca Acabaram: a Renovação do Acordo das Lajes em 1962". *Penélope* n.º 22, pp. 53-70.
- Rodrigues, Luís Nuno (coord.) (2004). *Portugal e o Atlântico: 60 Anos dos Acordos dos Açores*. Lisboa: Centro de Estudos de História Contemporânea Portuguesa.
- Rodrigues, Luís Nuno, (coord.) (2008). *Franklin Roosevelt e os Açores nas Duas Guerras Mundiais*. Lisboa: Fundação Luso-Americana.
- Rodrigues, Luís Nuno (2012). "Portugal, o Atlântico e o início da Guerra Fria", em Mário Mesquita e Paula Vicente (coord.), *Potências Emergentes e Relações Transatlânticas*. Lisboa: Fundação Luso-Americana/Tinta da China, pp. 83-102.
- Sexton, Jay (2011). *The Monroe Doctrine: Empire and Nation in Nineteenth-Century America*. New York: Farrar, Strauss and Giroux.
- (O) *Telegrapho* (1909). Horta: Tipografia de "O Telégrafo" n.º 4.544, 30 março.
- Telo, António José (1993). *Os Açores e o Controlo do Atlântico (1898-1948)*. Porto: Edições ASA.
- Vieira, João Gomes (2005). *Família Dabney, Fayal-Azores: Memória de um Legado*. Lisboa: Intermezzo-Audiovisuais, Lda.
- Vintras, Roland Eugene (1975). *História Secreta da Base dos Açores (The Portuguese Connection)*. Lisboa: Ulisseia.
- Warrin, Donald (2010). *So Ends this Day: The Portuguese in American Whaling. 1765-1927*. Dartmouth-Massachusetts: Center for Portuguese Studies and Culture.
- Warrin, Donald (2013). *Land, as Far as the Eye Can See: Portuguese in the Old West*. Updated Edition. Dartmouth-Massachusetts: Tagus Press-UMass Dartmouth.
- Wheeler, Douglas (1988). "The Azores and the United States (1787-1987): Two Hundred Years of Shared History". *Boletim do Instituto Histórico da Ilha Terceira* n.º1, pp. 55-71.
- Webster, John White (1821). *A Description of the Island of St. Michael, Comprising an Account of its Geological Structure*. Boston: R.P. & C. Williams.
- Zakaria, Fareed (2008). *The Post-American World*. New York: W.W. Norton & Company.

Extra Dossîe

Para as Actas: A Participação de Portugal na Elaboração da Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia

Rui Vinhas

Subdiretor Geral de Política Externa – Assuntos Multilaterais – do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Rui Carmo

Diretor para os Assuntos de Segurança e Defesa – Direção Geral de Política Externa – Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Cristina Matos

Chefe de Divisão, até agosto de 2014, responsável pelas matérias relativas à Política Comum de Segurança e Defesa na Direção de Serviços para os Assuntos de Segurança e Defesa – Direção Geral de Política Externa – Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Paula Vicente

Chefe de Divisão, desde setembro de 2014, responsável pelas matérias relativas à Política Comum de Segurança e Defesa na Direção de Serviços para os Assuntos de Segurança e Defesa – Direção Geral de Política Externa – Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Resumo

O artigo analisa o contexto que conduziu à adoção da Estratégia Europeia de Segurança Marítima, instrumento que identifica os interesses estratégicos da União Europeia no domínio marítimo mundial, assim como os riscos, desafios e ameaças ligados ao mar e à gestão das fronteiras marítimas, e que estabelece um quadro político e estratégico abrangente, coerente e eficaz através do desenvolvimento de políticas e ações em coordenação de esforços.

São analisados, igualmente, os interesses, prioridades e objetivos delineados e defendidos por Portugal ao longo das negociações, no quadro de uma coordenação interministerial a montante que permitiu que, no final, muitas das nossas propostas tivessem acolhimento nos documentos aprovados. Examina-se ainda os principais aspetos do Plano de Ação que contém ações e sub-ações em cada uma das seguintes vertentes: (1) ação externa; (2) conhecimento da situação marítima, vigilância e partilha de informações; (3) desenvolvimento de capacidades; (4) gestão dos riscos, proteção das infraestruturas marítimas críticas e resposta às situações de crise; e (5) investigação e inovação, educação e formação no domínio da segurança (*safety*).

Abstract

To the Minutes: Portuguese Contribution to the Elaboration of EU's Maritime Security Strategy

The article examines the context that led to the adoption of the European Maritime Security Strategy, which instrument identifies the strategic interests of the European Union in the global maritime domain, as well as the risks, challenges and threats linked to the sea and to the management of maritime borders, and establishes a policy framework and a comprehensive, coherent and effective strategy through the development of coordinated policies and actions.

Equally analyzed are the interests, priorities and objectives outlined and defended by Portugal throughout the negotiations, in the framework of an interministerial coordination the sum of which, finally, led to the acceptance of many of our propositions into the approved documents.

The article also examines the main aspects of the Action Plan which describes actions and sub-actions to be undertaken in the field of: (1) external dimension; (2) maritime situational awareness, surveillance and intelligence sharing; (3) capacity-building; (4) risk management, maritime critical infrastructure protection, and response to crisis; and (5) research and innovation, education and training in the domain of safety.

“A posição geográfica de Portugal como fronteira exterior da UE e o vasto espaço aéreo e marítimo sob sua jurisdição impõem-lhe particulares responsabilidades.” (Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013)

“A segurança marítima é entendida como uma situação do domínio marítimo mundial em que o direito internacional e o direito nacional são aplicados, a liberdade de navegação é garantida e os cidadãos, as infraestruturas, os transportes, o ambiente e os recursos marinhos são protegidos.” (Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia, 2014)

A Estratégia Europeia de Segurança Marítima: Antecedentes

A Estratégia Europeia de Segurança Marítima (EESM) surge da necessidade sentida pelos Estados-membros de um enquadramento político para a segurança marítima que, na linha da abordagem global que caracteriza a atuação externa da União Europeia, pudesse englobar um vasto leque de áreas, desde a segurança nos portos, à conservação da biodiversidade e controlo da pesca ilegal, passando pela pirataria e as operações de gestão de crises.

De facto, embora existissem já diferentes documentos europeus sobre questões marítimas, como a Estratégia de Segurança Europeia (2003) e o respetivo Relatório de Implementação (2008), e a Política Marítima Europeia Integrada (2007) e o decorrente Relatório de Progresso (2012), ou ainda legislação específica, como a relativa à proteção do transporte marítimo, faltava um quadro abrangente que definisse os objetivos estratégicos e os interesses de segurança e de defesa da União Europeia, identificasse os riscos e as ameaças, e os meios necessários para lhes fazer face.

Assim, no Conselho Europeu de abril de 2010 foram adotadas conclusões sobre segurança marítima, em que se afirma que a UE deveria contribuir ativamente para a estabilidade e segurança no domínio marítimo mundial, e se mandata a Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, juntamente com a Comissão e os Estados-membros, a trabalharem com vista à preparação de opções para a eventual elaboração de uma EESM.

Paralelamente, a NATO adotou, em janeiro de 2011, uma Estratégia de Segurança Marítima centrada no mar, enquanto espaço global comum, na qual se reconhece que a segurança marítima apenas pode ser alcançada através da cooperação entre os atores militares e civis e entre organizações multilaterais e países Parceiros.

Também a “Declaração de Limassol” dos ministros europeus responsáveis pela Política Marítima Integrada e da Comissão Europeia sobre uma Agenda Marinha e Marítima para o Crescimento e o Emprego, de outubro de 2012, salienta a importância de uma abordagem integrada dos assuntos marítimos e de uma melhor governação marítima.

Preparação do Conselho Europeu de 2013

Por iniciativa do Presidente do Conselho, Van Rompuy, o Conselho Europeu de dezembro de 2013 foi dedicado às questões de Segurança e Defesa, com o objetivo de dar um novo ímpeto político à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e assegurar a credibilidade da União Europeia como ator global e garante de segurança internacional.

No contexto da sua preparação, a Alta Representante Catherine Ashton publicou, em 15 de outubro de 2013, um Relatório Final sobre a Política Comum de Segurança e Defesa, em que afirma que a segurança marítima da Europa é parte integral da segurança global. Defende ainda que a UE só pode ser um parceiro credível e efetivo, se dispuser de uma abordagem estratégica, coerente, funcional e eficaz no que toca à segurança marítima. Seria esse o objetivo de uma Estratégia Europeia de Segurança Marítima.

Em 21 de outubro de 2013, Portugal circulou um documento expondo as prioridades nacionais relativamente às áreas identificadas no Relatório Final da Alta Representante. No âmbito da segurança marítima, defendemos que fosse dado um mandato claro para a adoção de uma Estratégia Europeia de Segurança Marítima robusta, destinada a fazer face ao espetro de ameaças marítimas emergentes. Sublinhámos ainda a importância de uma Política Marítima Integrada para a Ação Externa da União Europeia, ligando a Segurança e o Desenvolvimento. Considerámos que a EESM deveria ter como prioridades a prevenção de conflitos e o reforço da capacidade nos Estados costeiros frágeis, tendo em conta as dimensões económica, social e ambiental, assim como as políticas públicas para os espaços marinhos e regiões costeiras.

O Conselho Europeu de Dezembro de 2013

O mandato do Conselho Europeu de dezembro de 2013 não podia ter sido mais claro. Foi decidido elaborar uma EESM em seis meses, até junho de 2014, com base numa Comunicação Conjunta da Comissão e da Alta Representante e tendo em conta as posições dos Estados-membros. Pretendeu-se criar um quadro comum que, atendendo aos interesses da União Europeia nesta área, permitisse às autoridades nacionais e europeias desenvolver políticas e estratégias marítimas nos diferentes setores, reforçando a ligação entre os aspetos internos e externos da segurança, e a cooperação civil e militar.

A Posição Nacional

As responsabilidades de Portugal sobre uma vastíssima área marítima não nos permitiam encarar passivamente o exercício resultante do mandato do Conselho Europeu. Com o objetivo de definir a posição nacional em matéria de segurança marítima foi imediatamente constituído um grupo informal interministerial, coordenado

pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e integrando representantes dos Ministérios da Defesa Nacional, da Justiça, da Administração Interna, da Economia, Inovação e Desenvolvimento, e da Agricultura e do Mar.

O *Position Paper* consensualizado neste grupo foi circulado, a 17 de fevereiro de 2014, a todos os Estados-membros, tendo sido o primeiro documento de um Estado-membro circulado em Bruxelas, logo no início das negociações. Nele se enunciam os elementos considerados mais relevantes na perspetiva nacional, para a futura Estratégia de Segurança Marítima, tendo sido dada particular importância à defesa do primado do Direito Internacional do Mar (Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar/UNCLOS); ao princípio da subsidiariedade; à centralidade do Oceano Atlântico; ao reforço da cooperação entre os Estados-membros, a UE e as suas agências com competências nestas matérias; à ênfase no multilateralismo e complementaridade com outras organizações internacionais (ONU, Organização Marítima Internacional/IMO e NATO); e à procura de uma eficiência de custos.

Assim, considerámos fundamental que a futura Estratégia de Segurança Marítima ficasse subordinada e se desenvolvesse no respeito do Direito Internacional, em particular da UNCLOS, que estabelece as regras para o exercício das mais diversas atividades nos mares e oceanos e a resolução de conflitos e disputas no domínio marítimo. Para um país relativamente pequeno, com poucos recursos, mas com uma tão vasta área de jurisdição marítima, a prevalência do direito internacional, designadamente da UNCLOS será sempre uma garantia incontornável.

Para que a Estratégia respeitasse os direitos soberanos dos Estados-membros e representasse um valor acrescentado, defendemos que fosse orientada pelo princípio da subsidiariedade, segundo o qual os Estados-membros são primariamente responsáveis pela segurança dos seus cidadãos e territórios.

Como país atlântico, também destacámos que a Estratégia deveria ter em atenção a renovada importância do Oceano Atlântico, no qual as águas sob jurisdição portuguesa constituem a rota para 53% de todo o comércio externo da União Europeia. Acresce que a extensão do Canal do Panamá, o crescimento económico no Atlântico Sul e o aumento do comércio com a América do Norte deverão incrementar o comércio transatlântico, conferindo-lhe um nova centralidade. Identificámos, no plano da segurança marítima no Oceano Atlântico, um conjunto importante de ameaças, designadamente o narcotráfico proveniente da América do Sul e Central, Caraíbas e África Ocidental que tem o Atlântico como rota de acesso à Europa e a pirataria no Golfo da Guiné que, aliada à instabilidade regional, poderá dificultar o acesso europeu a recursos energéticos essenciais à sua economia.

Sublinhámos que a EESM deveria ser o instrumento que enquadraria a resposta integrada e abrangente da União e dos seus Estados-membros às ameaças como o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa, os conflitos regionais,

os Estados falhados, o crime organizado, as ameaças ambientais, a exploração ilegal de recursos marinhos, e as disputas territoriais.

Considerámos que a Estratégia deveria ser conduzida num quadro de multilateralismo e em complementaridade com outras organizações internacionais, ligando sempre as dimensões interna e externa da segurança.

Finalmente, defendemos que ao lidar com as ameaças para além das fronteiras dos Estados-membros, a União Europeia deveria promover o *ownership* local, através do desenvolvimento de capacidades, treino, aconselhamento e partilha de boas práticas, para que estas medidas se pudessem tornar mais eficientes em termos de custos.

Outras Iniciativas a Nível Comunitário

A Comunicação Conjunta da Comissão Europeia e da Alta Representante ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada “Para um domínio marítimo global aberto e seguro: elementos para uma estratégia da União Europeia em prol da segurança nos mares”, de 6 de março de 2014, retomou largamente os princípios e as linhas gerais expressas no documento português. Afirma, ainda, que é necessária uma EESM para assegurar uma abordagem integrada e abrangente, alicerçada nos valores e princípios europeus, desenvolvendo sinergias e respostas conjuntas que mobilizem todas as instituições e atores relevantes, quer civis, quer militares. Destaca ainda o fato de que a regulação da segurança marítima afetará a curto, médio e longo prazo, todas as outras componentes da prosperidade e da segurança europeias.

A Itália – que detinha a Presidência da UE no segundo semestre de 2014 – Chipre, França, Grécia e Espanha apresentaram um documento conjunto cerca de um mês depois do *Position Paper* nacional ter sido circulado. Fomos convidados a subscrever esse texto. Apesar das convergências serem quantitativamente mais do que as divergências face às posições portuguesas, o relevo que nele era conferido ao Mediterrâneo como área geográfica prioritária da Estratégia, secundarizando em absoluto o Atlântico, o tratamento dado à questão da imigração ilegal como ameaça à segurança marítima, e ainda o facto de termos já apresentado o nosso papel fez com que optássemos por não nos associarmos formalmente a este documento, preferindo concertar, com este grupo, posições sobre pontos concretos durante as negociações que se desenrolariam no Grupo dos Amigos da Presidência, o que fizemos com bons resultados práticos.

O Grupo dos Amigos da Presidência

Para negociar o texto da EESM, foi criado um grupo *ad-hoc*, designado como Grupo dos Amigos da Presidência com o objetivo de acordar um documento para aprovação no Conselho Europeu em junho de 2014.

No decurso das negociações revelar-se-iam como divisivas questões como: a definição de zonas geográficas prioritárias e de interesse estratégico para a segurança marítima da União e dos seus Estados-membros; as clivagens entre os Estados-membros que pretendiam privilegiar uma linha de reforço da cooperação com a NATO e os que preferiam o reforço da Política Comum de Segurança e Defesa *tout court*; o equilíbrio entre os vetores externo, ou seja, em águas internacionais, e interno, respeitante às ações comuns nas águas de jurisdição dos Estados-membros; e ainda nos aspetos relacionados com a definição de uma fronteira entre as vertentes *safety* – já regulamentados pela Comissão Europeia – e a vertente *security* da competência exclusiva dos Estados-membros. Estes dois últimos aspetos centraram-se em torno da clássica questão do maior ou menor grau de transferência de competências dos Estados-membros para as instâncias europeias.

O Resultado Obtido

A EESM viria a ser aprovada no Conselho Europeu de junho de 2014, tratando-se de um documento bastante exaustivo, abrangente, razoavelmente equilibrado e que contempla, em larga medida, as nossas principais preocupações.

Em termos de estrutura, o documento começa por definir a segurança marítima, identificando seguidamente os interesses estratégicos da União Europeia no domínio marítimo, bem como os riscos, desafios e ameaças ligados ao mar e à gestão das fronteiras marítimas, estabelecendo um enquadramento *político e estratégico abrangente para o desenvolvimento de* políticas e ações coordenadas entre os Estados-membros e os órgãos competentes da União Europeia.

São elencados como interesses a segurança, a paz e a cooperação marítima internacional; a proteção das infraestruturas marítimas críticas; a preservação da liberdade de navegação; a proteção dos interesses económicos marítimos; a promoção do conhecimento comum da situação marítima; a gestão eficaz das fronteiras externas e áreas marítimas; e a proteção do ambiente.

No que respeita às ameaças são identificadas *inter alia* o uso da força e agressão externa contra os direitos, a jurisdição, os cidadãos e os interesses dos Estados-membros; a criminalidade organizada e transfronteiras, incluindo a pirataria e o tráfico de seres humanos, de armas e de drogas; o terrorismo e outros atos ilegais intencionais, incluindo os ciberataques; a proliferação de armas de destruição maciça; as ameaças à liberdade de navegação, como a obstrução de rotas marítimas; os riscos ambientais, as catástrofes naturais ou provocadas pelo homem e as alterações climáticas; e a investigação arqueológica ilegal.

São definidos quatro princípios orientadores da ação: uma abordagem intersectorial por parte de todos os parceiros civis e militares, organismos da UE e outros agentes do setor; a integridade funcional tendo em conta as competências, manda-

tos e capacidades existentes ao nível da União e dos Estados-membros, o que pressupõe a manutenção das competências e dos direitos de soberania e de jurisdição dos Estados-membros sobre as várias zonas marítimas; o respeito pelas regras e princípios, nomeadamente a UNCLOS; e o multilateralismo como princípio orientador do relacionamento da UE com os Parceiros e organizações internacionais, em particular a ONU e a NATO.

No plano da resposta da União Europeia a estes desafios foram definidos cinco grandes domínios de implementação: (1) ação externa (dando sempre grande relevância a UNCLOS); (2) conhecimento da situação marítima; vigilância e partilha de informações; (3) desenvolvimento de capacidades; (4) gestão de riscos, proteção de infraestruturas marítimas críticas e resposta a situações de crise; (5) investigação e inovação, ensino e formação no domínio da segurança marítima.

Plano de Ação da Estratégia de Segurança Marítima: Negociação

Adotada a EESM, a Presidência italiana reativou, em julho de 2014, o Grupo dos Amigos da Presidência para a negociação de um Plano de Ação com vista à aplicação concreta, operacional e efetiva da Estratégia. Neste âmbito, e como seria de prever, voltaram a verificar-se as clivagens entre os Estados-membros que tiveram lugar aquando da negociação da Estratégia.

No plano interno, o grupo informal interministerial continuou a funcionar ao longo de todo o exercício, permitindo, em tempo útil, reagir com a posição nacional, devidamente concertada e consolidada, o que muito beneficiou a nossa capacidade negocial. Defendemos, neste quadro, um maior alinhamento entre as atividades civis e militares e entre a dimensão externa e interna da Segurança Europeia. Defendemos, igualmente, a não-regionalização do Plano de Ação, já que inicialmente se constatava uma centralidade excessiva do Mediterrâneo e do Mar Negro em detrimento do Atlântico, tendo sido possível substituir as referências regionais por “áreas de interesse estratégico para a UE”. Defendemos ainda uma maior troca de informação (*intelligence*) entre os vários atores, posição que teve a objeção de alguns Estados-membros que se opuseram a uma troca de informação na base do “*need to share*”, defendendo uma abordagem restritiva com base no “*need to know*”.

Plano de Ação da Estratégia de Segurança Marítima

O Plano de Ação da Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia viria a ser adotado formalmente numa reunião do Conselho dos Assuntos Gerais, em 16 de Dezembro de 2014, assentando, uma vez mais, nos princípios da abordagem intersectorial, da integridade funcional, do multilateralismo e do respeito pelos princípios do direito internacional. O Plano de Ação, que operacionaliza a EESM, desdobra-se em *ações e sub-ações* para cada uma das cinco vertentes da Estratégia

anteriormente referidas. O Plano de Ação tem um caráter evolutivo e será sujeito a uma avaliação intercalar e eventual revisão. A sua monitorização será feita em conjunto pelos Estados-membros e pelos órgãos competentes da União Europeia.

Aplicação Nacional

Portugal desenvolveu já um conjunto de atividades no quadro do Plano de Ação, sendo de salientar, no âmbito da ação externa, os acordos bilaterais em curso de edificação de marinhas de guerra com Angola e a Guiné-Bissau (temporariamente suspenso) e os acordos de edificação de guardas-costeiras em Cabo Verde e em São Tomé e Príncipe.

Na vertente do conhecimento da situação marítima, vigilância e partilha de informações, a Marinha Portuguesa e a Guarda Nacional Republicana trocam informação em tempo real no âmbito da vigilância marítima costeira, bem como através de uma rede de sensores da GNR colocados em instalações da Marinha (faróis) sem qualquer sobreposição de meios.

No quadro do desenvolvimento de capacidades, Portugal tem disponibilizado anualmente meios navais e aéreos para participarem nos exercícios *Obangame Express* e *Saharan Express*, que contribuem para o desenvolvimento de capacidades dos países da costa atlântica de África e para a interoperabilidade de capacidades.

Finalmente, no plano da abordagem transsetorial à segurança marítima, Portugal é um dos sete Estados-membros que desde 2007 integram o Centro de Análise e Operações Marítimas – Narcóticos (MAOC – N) para combate ao tráfico de droga.

Conclusão

Podemos afirmar que a EESM e o seu Plano de Ação, enquanto documentos abrangentes, estabelecem prioridades para o médio-longo prazo, a nível interno e externo, nas vertentes civis e militares, combinando os interesses dos Estados-membros do Norte e Sul da Europa, Aliados e não Aliados na NATO, numa abordagem integrada, cujos resultados serão devidamente avaliados nos próximos anos.

Parece claro, desde já, que a EESM deverá proporcionar as condições para o desenvolvimento de uma cultura de cooperação intra-Europeia na área da segurança marítima, que se deverá refletir igualmente no âmbito das relações da União Europeia e dos seus Estados-membros com países terceiros e organizações internacionais. A União Europeia dispõe assim de uma nova ferramenta jurídica, política e institucional para poder ter uma ação mais eficaz na salvaguarda dos seus valores e interesses no mar.

No que respeita a Portugal, podemos constatar que o *nível da coordenação interministerial* foi exemplar ao longo de um processo que se prolongou por cerca de dois

anos, permitindo definir inequivocamente os interesses e as prioridades nacionais com vista a negociar com um mandato claro. A atitude negocial proactiva foi fundamental para que, no final, muitas das nossas propostas tivessem acolhimento nos documentos aprovados.

A Defesa Europeia em Tempo de Austeridade: Os Desafios para a Europa do Sul*

Nuno Severiano Teixeira

Professor Catedrático e Vice-Reitor da Universidade Nova de Lisboa e diretor do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-NOVA).

nst@unl.pt

Ana Santos Pinto

Professora Auxiliar da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Investigadora no Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-NOVA) e no Instituto da Defesa Nacional.

ana.pinto@ipri.pt

Resumo

A crise económica e financeira global, que eclodiu em 2008, teve um impacto significativo nos países europeus, tendo resultado numa redução significativa dos orçamentos disponíveis para Defesa, em particular na Europa do Sul. Este artigo visa analisar, através de uma abordagem comparativa, as opções políticas e o impacto das medidas de austeridade aplicadas nos países da Europa do Sul – Portugal, Espanha, Itália e Grécia – no período de 2008-2014, bem como o seu reflexo no processo de integração na União Europeia, ao nível da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

Abstract

Europe's Defence in Times of Austerity: Challenges to Southern Europe

The global economic and financial crisis, which began in 2008, had significant impact on European countries and resulted in a substantial decrease in defence budgets, particularly in Southern Europe. This article aims to analyse, in a comparative perspective, the political options and the austerity measures' impact in Southern European countries defence policies, between 2008-2014, and its consequences to the European Union's integration process, at the Common Security and Defence Policy (CSDP) level.

* Este artigo resulta de uma investigação em curso, iniciada com um contributo realizado no âmbito do *LSE/IDEAS Report*, subordinado ao tema “*Strategy for Southern Europe*” e publicado em outubro de 2013.

A crise económica e financeira de âmbito global, que eclodiu em 2008, teve um impacto significativo nos países europeus, com consequências evidentes nas suas decisões orçamentais nas mais variadas áreas de políticas públicas. A Segurança e Defesa não foram exceção. Ao longo dos últimos anos, os Estados-membros da União Europeia (UE) procuraram adaptar os seus orçamentos ao ambiente de crise económica, designadamente através da aplicação de medidas de austeridade às políticas de defesa.

Ao mesmo tempo, as evoluções no ambiente estratégico internacional apresentam um conjunto de importantes desafios. Numa dimensão global, assiste-se a um retraimento estratégico dos Estados Unidos da América – que através do lema *leading from behind* expressa as expectativas norte-americanas face a uma potencial ação regional dos aliados europeus –, bem como a uma crescente afirmação de um conjunto de atores estatais – designadamente a Rússia, a China e o Irão – no sentido de promover alterações no sistema internacional, que melhor correspondam aos seus interesses próprios. Na dimensão europeia, destacam-se as dinâmicas de conflitualidade na “vizinhança alargada”. O conflito na Ucrânia, que evidencia o atual posicionamento regional da Federação Russa, arrisca uma escalada de tensões no seio do continente europeu. Alterou o quadro de relações estabelecido após o final da Guerra-Fria, assim como agravou as perceções securitárias, em particular dos Estados da Europa de Leste, membros da UE e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). A instabilidade no Norte de África – com destaque para o “vazio de poder” que se assiste na Líbia e para as consequências que dele advêm, desde logo, na região do Sahel – assume particular importância para a fronteira Sul da UE, que se reflete não só num evidente acréscimo de fluxos migratórios, mas também em riscos resultantes da atividade de redes de criminalidade organizada. No Golfo da Guiné, mantêm-se significativos riscos e ameaças à segurança marítima regional e global, com impacto, designadamente, nos mercados energéticos. Finalmente, no Médio Oriente assiste-se à permanência de um clima de guerra civil na Síria, aos conflitos intersectários no Iraque e no Iémen, num cenário agravado pela ação marcadamente violenta e expansionista do autoproclamado “Estado Islâmico” e da sua rede de fiéis à escala global.

Neste novo contexto estratégico, com recursos cada vez mais escassos e com os mesmos (ou até maiores) desafios, todos os Estados-membros da UE foram forçados a refletir sobre como obter melhores resultados em todos os níveis de despesa – pessoal, investimento, operação e manutenção – em matéria de defesa, ao mesmo tempo que procuram minimizar o impacto dos cortes orçamentais realizados. Esta tendência tem sido seguida a dois níveis: ao nível nacional, já que a maioria dos países europeus iniciou um processo de reformas e ajustamento no quadro das suas estruturas de defesa, por forma a torna-las mais eficientes em matéria de produto operacional; e ao nível europeu, com a promoção de uma cooperação mais aprofun-

dada entre Estados, nomeadamente através da criação de projetos comuns – incluindo em matéria de investimento e geração de forças –, quer no âmbito da UE quer da OTAN.

No âmbito da União Europeia, foram realizados dois Conselhos Europeus – em dezembro de 2013 e junho de 2015 – em que as questões de Segurança e Defesa voltaram à agenda política de alto nível. No final de 2013, os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros da UE acordaram, sob o lema “*defence matters*”¹, em: apoiar a definição, ao longo de 2014, de um Quadro de Política de Ciberdefesa da UE e de uma Estratégia de Segurança Marítima da UE; em criar capacidades essenciais e colmatar lacunas críticas através de projetos concretos realizados pelos Estados-membros com o apoio da Agência Europeia de Defesa (EDA); e em promover uma Base Industrial e Tecnológica de Defesa (BITDE) mais integrada, sustentável, inovadora e competitiva, bem como um acréscimo dos investimentos em investigação e tecnologia (I&T) no sector da defesa, através de uma cooperação estreita entre a Comissão Europeia – responsável pelo programa Horizonte 2020 –, a EDA e os Estados-membros (Conselho Europeu, 2013). Na sequência deste compromisso político, foi realizada uma reavaliação dos progressos alcançados por ocasião do Conselho Europeu realizado a 25 e 26 de junho de 2015. Neste encontro, os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros da UE solicitaram à Alta Representante que desse continuidade ao processo de reflexão estratégica com vista a preparar uma estratégia global da União no domínio da política externa e de segurança, cujos resultados devem ser apresentados ao Conselho até junho de 2016. Já em matéria de desenvolvimento das capacidades civis e militares e reforço da indústria de defesa europeia, o Conselho Europeu aconselhou os Estados-membros a “preverem um nível suficiente de despesas para a defesa e a necessidade de utilizar os recursos da forma mais eficaz” (Conselho Europeu, 2015: 6), bem como a UE a “garantir um financiamento adequado” das ações preparatórias da investigação no domínio da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), “abrindo o caminho a um eventual futuro programa de investigação e tecnologia no domínio da defesa” (Conselho Europeu, 2015: 6). A estes compromissos acresce o incentivo a uma maior e mais sistemática cooperação europeia no domínio da defesa, designadamente através da promoção do conceito de *pooling and sharing*² no quadro da Agência Europeia de Defesa.

-
- 1 O lema “*European defence matters*” – a “defesa europeia é importante” – foi confirmado na narrativa das instituições europeias pelo então Presidente do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy, num discurso proferido por ocasião da Conferência Anual da Agência de Defesa Europeia (EDA), em março de 2013 (Van Rompuy, 2013), sendo posteriormente adotada nas conclusões do Conselho Europeu de 19 de dezembro de 2013 (Conselho Europeu, 2013: 2).
 - 2 De acordo com a Agência Europeia de Defesa (EDA), o conceito de *pooling and sharing* refere-se a iniciativas e projetos para mutualizar e partilhar capacidades militares entre os Estados-membros da UE (EDA, s.d.-a).
-

No mesmo sentido, a Aliança Atlântica deu início, no final da década de 2000, a um debate alargado sobre uma nova forma de conceitualizar uma moderna geração de forças militares, um conceito designado por *smart defence*, com o objetivo de encorajar os Aliados a promover a cooperação no desenvolvimento, aquisição e manutenção de capacidades militares. Na Cimeira da OTAN realizada em Chicago, em maio de 2012, o conceito de *smart defence* foi formalmente adotado para a prossecução dos objetivos do *NATO Forces 2020*.

Estes desenvolvimentos revelam uma tendência positiva no plano técnico, com a identificação e calendarização de áreas de atuação, embora o mesmo não se verifique no plano político, onde os Estados-membros, uma vez mais, não assumiram a defesa como prioridade.

Assim, face aos desafios que se colocam à segurança europeia e transatlântica e à manutenção das condicionantes económicas e financeiras, a maioria dos Estados-membros da UE, e nomeadamente aqueles que são também aliados na OTAN, terão de procurar a melhor forma de usufruir dos mecanismos de cooperação disponíveis no quadro das duas organizações, numa lógica de complementaridade e com o objetivo de melhorar a capacidade de resposta operacional, em particular no que concerne às missões internacionais.

Qual é então o panorama atual da defesa europeia? Em matéria de custos com defesa, o total das despesas militares na Europa, em 2014, foi de 391 mil milhões de dólares, num valor que permaneceu praticamente inalterado, em termos reais, quando comparado com 2010, quando assumia o valor de 394 mil milhões de dólares (SIPRI, 2015: s.n.). Contudo, do ponto de vista comparativo importa salientar que dois terços dos países da Europa Central e Ocidental diminuíram as suas despesas militares desde 2008. Ao nível nacional, a evolução dos orçamentos de defesa, no contexto do continente europeu, pode dividir-se em três grupos, a que correspondem três grandes tendências. A primeira corresponde aos países que aumentaram as despesas militares em resultado da manutenção de um contexto económico favorável. Este é o caso da Polónia, que entre 2008 e 2014 aumentou as suas despesas militares em 12% procurando elevar o número de forças destacáveis e tornar-se um participante mais ativo em missões internacionais, em particular no quadro da OTAN. No mesmo período, outros países também aumentaram as verbas disponíveis nos orçamentos de Defesa, como a Turquia (33%), a Noruega (15%) e a Suécia (9%) (SIPRI, 2012, 2015).

A segunda tendência corresponde às três grandes potências europeias, as que mais gastam em matéria de defesa – Reino Unido, França e Alemanha – que sofreram pequenos decréscimos nos orçamentos desde 2008, na ordem dos 5% em termos reais. Em outubro de 2010, o Reino Unido apresentou uma “Revisão Estratégica de Segurança e Defesa” (UK Cabinet Office, 2010) em que planeava reduzir o orçamento de defesa em 7,5% nos quatro anos seguintes, apesar de na prática os cortes

serem potencialmente mais profundos (UK Cabinet Office, 2010: 31-32). Também a Alemanha, na sequência da aprovação do documento orientador para a sua política de defesa (German Ministry of Defence, 2011), planeou cortar cerca de 10% em despesas militares até 2015, em comparação com valores de 2011. Já a França, que apresentou o Livro Branco de Defesa em abril de 2013 (Ministère de la Défense de la République Française, 2013), planeava manter a despesa em matérias de defesa relativamente constante, em termos reais.

Finalmente, uma terceira tendência no contexto dos países europeus é apresentada pelos países da Europa do Sul – Portugal, Espanha, Itália e Grécia – que promoveram os maiores cortes nos orçamentos de defesa, oscilando entre 10% e 50% desde o início da crise.

Importa, contudo, salientar que apesar dos constrangimentos orçamentais, em 2014, o somatório da despesa dos 28 Estados-membros da UE continua a representar o segundo maior volume mundial em despesas militares (SIPRI, 2015), com cerca de 281.298 mil milhões de dólares, logo a seguir aos Estados Unidos da América com 609.914 mil milhões de dólares, mesmo quando a maioria dos Estados europeus – incluindo no período que antecedeu a crise – não atinge um gasto de 2% do PIB em despesas militares³.

Despesas Militares na Europa do Sul

No contexto da designada “crise do Euro”, os países da Europa do Sul estão entre aqueles que foram mais afetados. Confrontaram-se, primeiro, com sérios problemas relativos às suas dívidas soberanas, como resultado da crise nos sistemas bancários e longos períodos de recessão económica. Tal como a Irlanda, Portugal e Grécia foram forçados a solicitar ajuda financeira internacional. Embora Espanha e Itália não fossem, formalmente, forçados a fazê-lo, a verdade é que todos os países da Europa do Sul se confrontam com problemas semelhantes: défices elevados, dívidas externas crescentes e profundas recessões económicas.

Por forma a cumprir os planos de ajustamento, ou simplesmente para restaurar a confiança dos mercados, os países da Europa do Sul assumiram as medidas de consolidação orçamental como primeira prioridade, aprovando um conjunto de medidas de austeridade. Os programas de austeridade afetaram não só as funções do Estado Social, mas também funções de soberania, sobretudo a defesa.

Desde 2008 que as despesas militares sofreram cortes significativos nos países do Sul da Europa. Esta tendência teve consequências óbvias nos sectores mais impor-

3 Deve recordar-se que todos os Aliados da OTAN assumem o compromisso de reservar, pelo menos, 2% do seu PIB anual para despesas de defesa. Este compromisso foi, aliás, reforçado por ocasião da Cimeira da NATO em Gales, realizada em setembro de 2014, onde os Aliados declararam a intenção de “evitar qualquer declínio em gastos com defesa” (NATO, 2014).

tantes dos ministérios da Defesa e nas estruturas das Forças Armadas: pessoal, investimento⁴ e projeção de forças.

Apesar desta tendência geral, importa salientar que as opções políticas e orçamentais nos diferentes países da Europa do Sul não têm sido homogéneas. Entre as razões que o poderão justificar encontra-se o peso que as indústrias de defesa têm nas economias nacionais de Itália e Espanha, em comparação com Portugal e Grécia. A base de indústria militar em Itália é a quarta maior da Europa e a quinta mais significativa do mundo (SIPRI, 2012: 248)⁵, com a Finmeccanica⁶ – a maior empresa do sector da defesa no país – a ter, em 2013, um total de 21.292 milhões de dólares de total de vendas e cerca de 64 mil trabalhadores (SIPRI, 2013). Já a base industrial de defesa em Espanha é a décima à escala global e a sexta ao nível europeu (SIPRI, 2012: 248), com ênfase no facto de o país ter acolhido o consórcio EADS⁷.

Tabela 1 – Despesas com Defesa nos Países da Europa do Sul
(a preços constantes, milhões de dólares)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Espanha	11.824	14.434	16.724	18.686	16.943	14.743	13.983	13.912	12.607	12.732
Grécia	7.028	7.607	8.533	10.574	10.641	8.164	7.129	5.915	6.022	5.318*
Itália	33.526	33.408	35.962*	41.244*	38.301*	36.032	38.130	33.733	33.892	30.909
Portugal	4.039	4.067	4.366	4.812	4.950	4.719	4.904	4.137	4.783	4.201*

Fonte: SIPRI (2015).

* Valores estimados pelo SIPRI.

Neste contexto, qualquer corte significativo em projetos de investimento na área da defesa, em Itália ou Espanha, terá efeitos diretos nas economias nacionais e, conse-

4 A rubrica do investimento nos orçamentos nacionais para o setor da defesa inclui não só as despesas de aquisição de equipamento e Investigação & Desenvolvimento, como os processos de modernização de equipamento já em utilização.

5 De acordo com o SIPRI Top 100 relativo à indústria de armamento (SIPRI, 2013), em Itália encontram-se seis das 100 maiores empresas no sector da defesa à escala mundial: Finmeccanica (9.º), Agusta Westland (28.º), Selex (51.º), Alenia Aeronautica (56.º), Fincantieri (59.º) e IVECO (94.º).

6 A Finmeccanica é um dos maiores grupos empresariais de Itália, sendo a nona maior empresa do sector da defesa a nível global e a terceira no quadro da UE, logo a seguir à britânica BAE Systems e ao consórcio europeu EADS.

7 A designação EADS (European Aeronautic Defence and Space Company) manteve-se até dezembro de 2013. Após esta data, e na sequência de uma reorganização interna, o grupo assumiu a designação Airbus – até então empresa subsidiária da EADS – e foi criada a Airbus Defence and Space, orientada para a área aeroespacial, defesa e aviação militar.

quentemente agravará o ambiente de crise económica interna. Apesar de todos os países da Europa do Sul terem realizado cortes generalizados nas despesas militares, tal pode explicar a razão pela qual os governos de Espanha e Itália preferiram reduzir, num primeiro momento, nas rubricas de pessoal e operação/manutenção e, só depois, nos programas de investimento; enquanto Portugal e a Grécia⁸ realizaram cortes significativos, transversais a todas as dimensões dos orçamentos de defesa.

No mesmo sentido, tal pode igualmente explicar porque é que estes países têm abordagens diferentes face à cooperação internacional relativa a iniciativas no âmbito das indústrias de defesa. Itália e Espanha podem utilizar a sua base industrial para participar e liderar projetos de cooperação transnacional, seja no quadro da UE ou da OTAN, enquanto Portugal e a Grécia estão limitados a potenciais nichos de especialização. Estas diferenças, que servem de apoio à decisão política tomada num contexto de constrangimentos orçamentais, podem também ser importantes na definição das estratégias internacionais de cada país em questões de segurança e defesa.

Portugal

Desde 2005, e durante todo o período de crise económica e financeira, Portugal tem apresentado despesas na área da defesa relativamente estáveis, com valores a variar entre os 4.039 milhões de dólares, em 2005, e os 4.201 milhões de dólares, em 2014 (SIPRI, 2015)⁹.

Entre 2008 e 2011, verificou-se um crescimento das despesas militares, mesmo que ligeiro, para uma média de cerca de 4.850 milhões de dólares. Desde então, contudo, e com o país sobre fortes medidas de contenção orçamental, as despesas militares diminuíram cerca de 11% no período entre 2011 e 2014 (ver tabela 1).

8 Nem Portugal nem a Grécia se encontram representados nos *rankings* das 100 maiores empresas mundiais no setor da defesa.

9 Nota metodológica: considerando a informação disponível passível de suportar uma análise comparativa de base nacional/anual que inclua todos os países da Europa do Sul, optou-se por utilizar três fontes distintas, cada uma com critérios metodológicos diferentes: no que concerne à dimensão orçamental/custos com defesa utilizam-se os dados recolhidos pelo SIPRI (2015) e pela OTAN (NATO, 2015), que incluem informação entre 2008 e 2014; no que diz respeito ao investimento e número de militares das Forças Armadas, utilizam-se os dados recolhidos pela Agência de Defesa Europeia (EDA), que incluem informação entre 2008 e 2013 (EDA, s.d.-b); em relação ao número de militares em missões internacionais, utilizam-se os dados disponíveis no *The Military Balance*, que incluem informação entre 2008 e 2013 (IISS, 2014: 493-500). Considera-se que, desta forma, se garantem os critérios subjacentes à análise comparativa, dado que para cada indicador são utilizadas as mesmas fontes, bem como a pluralidade de recursos disponíveis, estatais e não-governamentais.

Estes cortes tiveram consequências imediatas no âmbito do processo de “reforma do Estado” no sector da defesa (Teixeira, 2013), tendo o governo português lançado uma nova reforma no sector da Defesa e das Forças Armadas, a que designou “Defesa 2020”.

No que concerne ao pessoal, em 2003, quando Portugal passou de um sistema de conscrição para um sistema profissionalizado, os efetivos das Forças Armadas Portuguesas foram substancialmente reduzidos. Em 2008, o número de efetivos rondava os 38 mil militares nos três ramos das Forças Armadas (ver tabela 2), representando cerca de 72% das despesas militares (NATO, 2010: 8). Já em 2013, o número de efetivos nas Forças Armadas portuguesas havia sido reduzido para cerca de 33 mil (ver tabela 2), porém representando 80% dos custos em defesa (NATO, 2015: 8).

De forma a otimizar a estrutura orçamental no sector da defesa e tendo em conta o nível de ambição definido, a reforma em curso – “Defesa 2020” – aponta um número total entre 30 e 32 mil militares, incluindo os que se encontram na reserva e em efetividade de serviço (Ministério da Defesa Nacional, s.d.: 3).

No que diz respeito ao investimento, verificou-se um decréscimo da verba disponível: dos 344 milhões de euros em 2008 para 296 milhões de euros em 2010 (ver tabela 2). Esta redução significa uma queda de 14% para 11% do total da despesa militar (EDA, 2011: 9; EDA, 2012: 17). Esta tendência tende a agravar-se. Nos anos seguintes, por forma a que o Ministério da Defesa pudesse cumprir quer os objetivos orçamentais quer os compromissos assumidos com os fornecedores, foi forçado a encontrar uma solução para os programas de modernização de equipamento em curso: negociar o adiamento de pagamentos aos fornecedores; congelar ou suspender alguns programas, alguns dos quais já em curso, como os helicópteros NH90 ou os veículos blindados PANDUR. Note-se que em 2013 a verba disponível para investimento em matérias de defesa rondava os 260 milhões de euros (ver tabela 2), o que representava 10% do total da despesa militar (EDA, 2015: 28).

Finalmente, os cortes também tiveram efeitos negativos ao nível operacional, designadamente na participação das Forças Armadas portuguesas em missões internacionais. Apesar das ligeiras flutuações, verifica-se uma tendência de decréscimo na projeção de Forças Nacionais Destacadas, à semelhança do que acontece noutros países da Europa do Sul. Em 2008, Portugal tinha um total de cerca de 700 militares em missões internacionais, tendo sido esse número reduzido para cerca de 550 em 2010 (ver tabela 2). Já em 2012, com a retirada da UNIFIL (Líbano) e a redução em cerca de 50% dos efetivos na ISAF (Afeganistão) foi compensada pela presença da Marinha portuguesa na EUNAVFOR Atalanta. Em 2013 a presença portuguesa em forças militares internacionais rondava os 350 efetivos (IISS, 2014: 130).

Tabela 2 – Portugal: Dados Relativos à Defesa

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Militares nas Forças Armadas	47.215	37.577	40.855	37.346	39.568	38.927	35.254	33.446	32.947
Investimento (€ milhões)		157	289	344	364	296	305	255	260
Militares em Missões Internacionais	721	822	696	692	680	549	836	468	349

Fonte: Informação recolhida pelos autores junto da Agência Europeia de Defesa (EDA) e no IISS Military Balance (2006 a 2014).

Espanha

Entre todos os países da Europa do Sul, a Espanha é aquele que demonstra uma redução nas despesas militares maior e mais abrupta. A razão é simples: entre 2000 e 2008, durante um período de crescimento económico, a Espanha desenvolveu uma política de afirmação internacional e aumentou, exponencialmente, as suas despesas militares em cerca de 29%, tornando-se uma das mais elevadas da Europa Ocidental. A crise, contudo, teve um impacto imediato no orçamento de defesa, e entre 2008 e 2011 a orçamentação diminuiu cerca de 18%, o que representa cerca de 1% do PIB (SIPRI, 2012: 178).

Desde 2008 que os cortes orçamentais tiveram fortes consequências na estrutura da defesa e das Forças Armadas. Estas consequências foram, antes de mais, no pessoal: a redução de efetivos iniciou-se pelo pessoal civil, estendendo-se depois aos efetivos militares. As despesas de pessoal têm demonstrado um peso significativo no orçamento de defesa, representando, em 2014, cerca de 67% das despesas militares (NATO, 2015: 8). Em 2008, o número total de efetivos nas Forças Armadas espanholas ascendiam aos 137.800, tendo sido reduzido em 2013 para os 121.805 efetivos (ver tabela 3), embora representando cerca de 68% dos custos com defesa (NATO, 2015: 8).

Em segundo lugar, os cortes orçamentais tiveram também consequências no investimento. A Espanha lançou, em 2000, um ambicioso plano de modernização de equipamentos militares, composto por 19 programas destinados aos três ramos das Forças Armadas. Contudo, desde o início da crise que os cortes impuseram uma drástica redução no investimento, que em 2008 rondava os 2.850 milhões de euros e, em 2013, tinha sido reduzido para 1.229 milhões de euros (ver tabela 3), o que significa um corte de cerca de 57%. Este contexto impôs pesadas restrições nos compromissos assumidos no âmbito dos programas de modernização, que ascendiam a um total de 26 mil milhões de euros (SIPRI, 2012: 178). A solução encontrada pelo ministério da Defesa espanhol foi, por um lado, a reestruturação da dívida para com os fornecedores e, por outro, o congelamento ou

adiamento de alguns programas – entre os quais as aeronaves Typhoon e A400M (IISS, 2013: 95).

Finalmente, os cortes nas despesas militares tiveram também consequências ao nível operacional, com uma redução nos efetivos em missões internacionais, no quadro da OTAN, UE e ONU. Em 2006 a Espanha tinha 3.400 militares em forças nacionais destacadas, tendo reduzido para 3.026 em 2008 e 2.600 em 2011. Esta tendência acentuou-se com uma redução de 50% no contingente ao serviço da UNIFIL (Líbano) e com a prossecução do plano de retração da ISAF (Afeganistão). Em 2013, a Espanha registava 1.270 militares em missões internacionais (IISS, 2014: 141).

Tabela 3 – Espanha: Dados Relativos à Defesa

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Militares nas Forças Armadas	119.832	127.000	132.400	137.800	136.000	129.723	126.924	124.561	121.805
Investimento (€ milhões)		2.544	2.644	2.851	2.208	1.427	753	2.532	1.229
Militares em Missões Internac.	2.442	3.400	2.762	3.026	2.378	2.660	3.088	2.765	1.269

Fonte: Informação recolhida pelos autores junto da Agência Europeia de Defesa (EDA) e no IISS Military Balance (2006 a 2014).

Itália

A crise económica e financeira teve um impacto direto no orçamento de defesa italiano. Estima-se uma queda de 16%, em termos reais, nas despesas militares, entre 2008 e 2011, sendo que os cortes mais significativos se verificaram nas rubricas de operação/manutenção, restrições ao recrutamento, e congelamento ou adiamento de programas de aquisição de equipamento. Em 2008, a Itália apresentava um orçamento de defesa de cerca de 41.244 mil milhões de dólares – correspondentes a cerca de 1,8% do PIB –, já em 2010 esse orçamento era de 36.032 mil milhões de dólares, mantendo-se a percentagem do PIB correspondente. Em 2014 o orçamento de defesa italiano havia sido reduzido para 30.909 mil milhões de dólares, correspondendo a 1,5% do PIB (SIPRI, 2015).

No que diz respeito ao pessoal, as Forças Armadas italianas, que dispunham de 307.000 efetivos em 2006, passaram de cerca de 187.000 em 2008 para cerca de 190.113 em 2011 (ver tabela 4). Pode considerar-se que uma das questões mais críticas da estrutura de defesa em Itália são, precisamente, os custos com pessoal, que em 2008 representavam 70% das despesas em defesa (NATO, 2010: 8) e, em 2011, ascendiam a 75% destes custos (NATO, 2015: 8). Contudo, em 2012, o Governo italiano promoveu um processo de racionalização das despesas militares, do qual constava um corte adicional de cerca de 30 mil efetivos para a década subsequente.

Em 2013, as forças armadas italianas dispunham de um total de 182.064 efetivos (ver tabela 4), o que representa um corte de 40% face aos números de 2006, embora mantendo uma representação de 75% dos custos de pessoal no contexto total das despesas militares (NATO, 2015: 8).

No que diz respeito ao investimento, a proposta de reforma da estrutura de defesa apresentada pelo governo italiano inclui o adiamento de alguns dos programas de aquisição de equipamento previstos. Como exemplo destaca-se a redução da aquisição de 131 para 90 aeronaves F-35, no quadro de um programa de cooperação transatlântico (Vasarri e Sabine, 2012). Em 2008, o investimento italiano em matéria de defesa ascendia aos 3.303 milhões de euros, tendo sido reduzido, em 2011, para 2.546 milhões de euros (ver tabela 4), o que representou um decréscimo de cerca de 23%. Já no que concerne às missões internacionais, a Itália tentou manter intactos os compromissos assumidos entre 2008 e 2012, correspondentes a uma média de 6.700 militares em operações de paz (ver tabela 4), tendo este número sido reduzido para cerca de 4.700 em 2013 (IISS, 2014: 113).

Tabela 4 – Itália: Dados Relativos à Defesa

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Militares nas Forças Armadas	324.984	307.000	195.268	186.956	192.186	191.231	190.113	184.318	182.064
Investimento (€ milhões)		2.351	2.936	3.302	2.545	3.140	2.546	1.828	2.512
Militares em Missões Internac.	8.425	6.748	7.951	5.047	7.884	6.790	7.744	6.512	4.723

Fonte: Informação recolhida pelos autores junto da Agência Europeia de Defesa (EDA) e no IISS Military Balance (2006 a 2014).

Grécia

Ao longo das últimas décadas, a Grécia tem vindo a apresentar a maior percentagem do PIB atribuída ao orçamento de defesa, entre os Estados-membros da UE, sempre acima dos 2% (SIPRI, 2015). Em 2008 apresentava uma despesa em defesa na ordem dos 10.500 mil milhões de dólares, sendo que em 2011 esta verba havia sido reduzida para 7.129 mil milhões de dólares (ver tabela 2), o que representa um decréscimo de cerca de 30%.

Para a importância atribuída ao orçamento de defesa, muito contribui o contexto geoestratégico particular do país. Com tensões de longa data com a Turquia¹⁰ – ape-

¹⁰ Designadamente as disputas no Mar de Egeu – um complexo de disputas marítimas, territoriais, aéreas e fronteiriças – e o conflito relativo a Chipre.

sar das relações entre os dois países terem melhorado nos últimos anos –, a Grécia ocupa uma posição estratégica no Mediterrâneo – com uma extensa zona económica exclusiva (ZEE) e a necessidade de controlar centenas de ilhas e fronteiras porosas, particularmente sensíveis face ao crime organizado e imigração ilegal – bem como a necessidade de promover a estabilidade nos Balcãs, Mar Negro e Mediterrâneo Oriental.

O orçamento de defesa da Grécia, em 2014, estimava-se ser de 5.318 mil milhões de dólares (SIPRI, 2015), o que representa uma redução de cerca de 50% quando comparado com valores de 2008. Prevêem-se cortes adicionais nos próximos anos, como consequência do plano de austeridade aplicado no contexto da crise económica e financeira.

No que concerne ao pessoal, as Forças Armadas gregas encontram-se em processo de reestruturação. A definição dos cortes a aplicar começou com a aprovação, em 2003, de uma nova estrutura de forças para 2005-2020, prevendo-se uma redução para 142.000 militares, em particular no exército. Contudo, a definição da estrutura de forças é revista a cada cinco anos e foram definidos cortes adicionais, sendo o número de efetivos em 2008 de 133.775 militares e, em 2013, de 108.874 militares (ver tabela 5). Em média, entre 2010 e 2014, 73% do orçamento de defesa era dedicado às despesas com pessoal (NATO, 2015: 8). Acresce que o pessoal civil e militar ao serviço das Forças Armadas representava, em 2014, 2,4% do total da força de trabalho no país (NATO, 2015: 10), sendo que o gasto por cada militar face ao total da economia grega é o mais elevado no quadro comparativo da UE.

Já no que concerne ao investimento, entre 2003 e 2007 a Grécia encontrava-se entre os principais importadores de armamento ao nível mundial, a seguir à China, Índia e Emirados Árabes Unidos. A aquisição de novos equipamentos pela Grécia atingia um valor particularmente elevado quando comparado com os restantes Estados-membros da UE – cerca de 30% do total do orçamento de defesa –, sendo a França e a Alemanha os principais fornecedores¹¹. O Plano de Aquisição de Armamento para 2011-2015 contabilizava uma redução de cerca de 70%, em comparação com as perspetivas previstas para 2006-2020 (SIPRI, 2012: 176), entretanto revistas. Assim, a Grécia passa de um investimento em matéria de defesa de 2.140 milhões de euros, em 2008, para 482 milhões em euros em 2013 (ver tabela 5), o que representa uma redução de quase 80% da verba disponível.

No que diz respeito às missões internacionais, o número de militares destacados no estrangeiro foi também reduzido de 2.427 efetivos, em 2008, para 1.134 em 2013 (ver tabela 5). Deve salientar-se que o maior continente militar grego se encontra esta-

11 De acordo com os dados disponibilizados pelo SIPRI, entre 2000 e 2011 a Alemanha representava 23% do total de fornecimento de armamento à Grécia, logo após os EUA, seguindo-se a França, em terceiro, com cerca de 12% do fornecimento total.

cionado no Chipre, num total que decresceu de 1.500 militares, até 2011, para os atuais 950 (IISS, 2014: 106). Para além disso, a Grécia tem vindo a reduzir o número de efetivos em forças nacionais destacadas, designadamente na ISAF – Afeganistão, em que passou de 157 militares em 2008 para 3 em 2013 –, na EUFOR – Bósnia-Herzegovina, de 45 militares em 2007 para 25 em 2012 –, na KFOR – Kosovo, de 744 militares em 2008 para 120 em 2013 – e na UNIFIL – Líbano, de 192 militares em 2008 para 57 em 2013.

Tabela 5 – Grécia: Dados Relativos à Defesa

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Militares nas Forças Armadas	139.809	138.994	134.759	133.775	133.385	124.266	116.970	109.070	108.874
Investimento (€ milhões)	--	1.500	1.707	2.140	2.133	1.148	300	327	482
Militares em Missões Internac.	2.740	3.141	2.313	2.427	1.985	2.065	1.920	1.320	1.134

Fonte: Informação recolhida pelos autores junto da Agência Europeia de Defesa (EDA) e no IISS Military Balance de 2006 a 2014.

De acordo com esta breve análise, desde 2008 que se verifica um corte generalizado nas despesas com o sector da defesa nos países da Europa do Sul, numa tendência que resulta do ambiente de crise económica internacional e da aplicação de um conjunto de medidas de austeridade pelos governos nacionais. Este decréscimo tem implicações não só ao nível dos recursos humanos, mas que se reflete também num declínio do investimento – com consequências para a modernização e aquisição de novos equipamentos e capacidades – e na retração na participação destes Estados em missões militares internacionais.

Considerando que a tendência identificada não se alterará de forma significativa no curto-prazo, é possível antecipar consequências a dois níveis. Ao nível nacional, através de uma definição mais parcimoniosa das prioridades em matéria de segurança e defesa, considerando a identificação de objetivos estratégicos e iniciativas de cooperação internacional, seja em termos de geração de forças ou projetos de investimento. Ao nível internacional, numa limitação da disponibilidade dos países da Europa do Sul para assumirem compromissos internacionais nas organizações em que participam (designadamente ONU, NATO e UE), com óbvias consequências para o seu papel enquanto produtores de segurança internacional. Esta última opção revelar-se-á de consequências mais gravosas quando considerados os desafios e ameaças identificados na orla Sul do Mediterrâneo, seja ao nível da criminalidade organizada e tráficos de vária ordem, designadamente no Norte de África e

Sahel, seja através do terrorismo e violência extrema, como perpetrados pelo auto-proclamado “Estado Islâmico”.

Que Solução? Cooperações Estruturadas Permanentes ou Cooperação Sub-Regional em Matéria de Defesa

Apesar das especificidades nacionais, os quatro países da Europa do Sul sujeitos a políticas de austeridades demonstram tendências semelhantes no sector da segurança e defesa.

A primeira tendência é a do decréscimo das despesas militares. Com exceção de Portugal, onde se verifica um decréscimo mais ligeiro, todos os países da Europa do Sul reduziram significativamente as suas despesas militares, em termos reais, entre 2008 e 2013 (ver tabela 1). A segunda assenta numa redução generalizada dos efetivos, civis e militares. Apesar da tendência internacional para a redução do número de efetivos – como resultado, entre outras razões, das evoluções tecnológicas, bem como da modernização e ajustamentos nas estruturas de forças e contratação de empresas privadas – esta tendência é particularmente visível nos países da Europa do Sul e resulta, entende-se, do contexto de crise económica. A terceira tendência é o decréscimo do investimento, *procurement* e investigação e desenvolvimento. Todos os países da Europa do Sul congelaram ou suspenderam alguns dos seus programas de modernização, apesar da existência de diferenças entre os países em que as indústrias de defesa têm um importante impacto nas economias nacionais (Itália e Espanha) e os restantes (Portugal e Grécia). Finalmente, a redução de militares em missões internacionais. Todos os países da Europa do Sul diminuíram os seus contingentes em forças nacionais destacadas, com consequências na contribuição de cada um para operações internacionais, em particular no quadro da OTAN e da UE, limitando também o seu papel enquanto produtores de segurança internacional.

A crise económica, a austeridade, a redução das despesas militares e a diminuição da prioridade política atribuída à defesa só podem ser superadas se se assumir o contexto de crise como uma oportunidade. E se tal é verdade para a União Europeia como um todo, é-o ainda mais para os países da Europa do Sul.

E isto pode ser feito a dois níveis. Ao nível nacional, através da promoção de reformas estruturais na defesa e nas forças armadas que permitam manter o mesmo nível de ambição, com uma otimização dos recursos. Por outras palavras, fazer mais com menos. Isto significaria uma melhoria do *ratio* entre as rubricas destinadas ao apoio e ao produto operacional, uma racionalização dos recursos disponíveis e uma estrutura orçamental mais equilibrada, através da redução com custos de pessoal e um acréscimo das verbas destinadas ao investimento, investigação e desenvolvimento e operação e manutenção. O principal objetivo deve ser o de tornar as forças armadas mais projetáveis, capazes de responder ao atual ambiente de segurança e defesa.

Mas o atual ambiente de crise deve, também, constituir uma oportunidade para aprofundar a cooperação em matéria de defesa entre os Estados-membros da UE. Esta é, aliás, uma ideia há muito defendida por aqueles que acreditam numa União Europeia com capacidade de se assumir como um ator relevante no sistema internacional¹².

Neste contexto, e considerando que a dimensão de segurança e defesa é um pilar fundamental do aprofundamento do projeto europeu, se houver vontade política a melhor forma de concretizar esse aprofundamento seria a implementação dos mecanismos consagrados no Tratado de Lisboa. De acordo com o tratado, os Estados-membros que demonstrem vontade política e preencham os critérios definidos devem iniciar os procedimentos para criação de uma “Cooperação Estruturada Permanente” em matéria de segurança e defesa. Este mecanismo, que reflete uma clara vontade política e assunção de responsabilidades por parte dos Estados-membros participantes, deverá incluir aqueles que disponham de comprovadas capacidades de defesa e condições para participar em missões internacionais¹³. Ao mesmo tempo, estaria aberto à entrada de novos membros – caso passem a cumprir os critérios definidos – bem como à suspensão da participação, caso deixem de dispor essas capacidades, conforme aliás previsto no Artigo 46 do Tratado da UE. A gestão política desta “Cooperação Estruturada Permanente” poderia ser institucionalmente refletida na criação de um Conselho de Ministros de Segurança e Defesa, composto pelos representantes dos Estados-membros participantes com responsabilidade nas múltiplas áreas de competência que contribuem para a segurança e defesa europeias. Face às fronteiras ténues que separam a segurança interna e externa da União Europeia, esta “Cooperação Estruturada Permanente” deveria assentar numa visão holística e numa abordagem integrada das dinâmicas securitárias, em linha com a conceptualização defendida pela “Agenda de Segurança Europeia”, apresentada pela Comissão Europeia em abril de 2015 (Comissão Europeia, 2015).

A esta “Cooperação Estruturada Permanente” deveria corresponder uma arquitetura institucional e um quadro de competências definida pelos Estados participantes, seja em matéria de processo decisório e mecanismos de financiamento de missões, bem como de geração de capacidades e promoção do investimento, investigação e desenvolvimento. No que concerne ao processo decisório, importa não só flexibilizar procedimentos no sentido de uma maior agilidade e rapidez, mas também adequar os instrumentos de financiamento às necessidades de resposta a situações de crise. Para tal, poderia ser criado um fundo comum, partilhado ou

12 Exemplo disto é o documento recentemente elaborado por um conjunto de personalidades europeias, liderado por Javier Solana (CEPS, 2015).

13 Ver Artigo 1 do Protocolo Relativo à Cooperação Estruturada Permanente Estabelecida no Artigo 42.º do Tratado da UE.

complementar ao que existente para as missões de natureza civil – com origem no orçamento comunitário – e com uma participação dos Estados participantes, proporcional ao PIB anual.

Até agora, a opção política dos Estados-membros não foi utilizar os mecanismos disponíveis no Tratado de Lisboa. Mas face ao decréscimo generalizado das despesas militares, a cooperação europeia em matéria de defesa é a única forma de melhorar as capacidades em todos os níveis de despesa, em particular no que diz respeito ao investimento e geração de forças. Em matéria de investimento, a opção dos Estados-membros em 2010, por ocasião da Cimeira de Ghent, foi o *pooling and sharing* (Biscop e Clemond, 2011; Giegerich 2010). Este processo baseia-se em iniciativas bilaterais e multilaterais entre os Estados-membros, mas fora do processo decisório definido no quadro da PCSD, tal como definido no Tratado de Lisboa, designadamente através das “cooperações reforçadas permanentes”.

O projeto *pooling and sharing* constitui um passo na direção certa, mas trata-se de um processo de longo-prazo que, até à data, produziu poucos ou nenhuns resultados. Neste sentido, para a concretização do *pooling and sharing* com sucesso, será necessário cumprir algumas pré-condições: primeiro, todos Estados-membros que demonstrem vontade política em participar devem ser incluídos; segundo, aqueles que demonstrem vontade em participar devem fazê-lo no quadro institucional da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Se ambas as condições forem cumpridas, e por forma a conseguir-se um verdadeiro resultado para a Segurança e Defesa da UE, não existiria uma diferença substancial entre o *pooling and sharing* e a promoção de uma “cooperação estruturada permanente”, embora com uma orientação mais específica para a promoção de capacidades, enquanto mecanismo de cooperação para a PCSD tal como definido pelo Tratado de Lisboa.

Esta seria, entende-se, a solução mais adequada para um reforço da dimensão de Defesa da União Europeia e para a promoção de um maior compromisso político, reforçados laços de solidariedade e uma distribuição de responsabilidades mais equitativa entre todos os Estados-membros da União Europeia.

Porém, se a opção de promoção de uma “cooperação estruturada permanente”, com uma matriz verdadeiramente comum, não se revelar politicamente viável no atual contexto, os Estados europeus podem adotar, pelo menos, mecanismos de cooperação sub-regional em matéria de segurança e defesa. Tendo por base o exemplo de cooperação desenvolvido pelos países nórdicos¹⁴, os países europeus, e designadamente os da Europa do Sul, poderiam desenvolver esforços no sentido da promoção de discussões políticas em matérias como a aquisição comum de equipamentos de defesa, investimento e parcerias em investigação e desenvolvimento,

14 Através da designada *Nordic Defense Cooperation* (NORDEFECO), da qual fazem parte a Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia.

fortalecimento de ações de treino conjunto ou mesmo a realização de missões militares comuns. Tal resultaria na criação de “mini-uniões de defesa” (Ojanen, 2014) que promoveriam, através de uma base sub-regional, também na Europa do Sul, o fortalecimento da Europa da Defesa.

Referências Bibliográficas

- AAVV (2013). *A Strategy for Southern Europe*. LSE/IDEAS Reports. Disponível em <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/SR017.aspx>. Data de acesso: 02/07/2015.
- Biscop, Sven e Jo Coelmont (2011). “Pooling & Sharing: from Slow March to Quick March?”. *Egmont Security Policy Brief* nº23, May 2011. Disponível em <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2013/09/SPB23-BiscopCoelmont.pdf>. Data de acesso: 16/05/2013.
- Vasarri, Chiara e Sabine Pirone (2012). “Italy Slashes Lockheed Martin F-35 Order in Defense Shakeup”. *Bloomberg* [online], February 15, 2012, 11:32 AM GMT. Disponível em <http://www.bloomberg.com/news/2012-02-15/italy-to-cut-f-35-fighter-jet-orders-as-part-of-defense-revamp.html>. Data de acesso: 19/06/2013.
- CEPS (2015). *More Union in European Defence*. Report of a CEPS Task Force, February 2015. Brussels: Centre for European Policy Studies. Disponível em <http://www.ceps.eu/system/files/TFonEuropeanDefence.pdf>. Data de acesso: 27/04/2015.
- Comissão Europeia (2015). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Agenda on Security*. COM (2015) 185 final, Strasbourg, 28.4.2015. Disponível em http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf. Data de acesso: 30/04/2015.
- Conselho Europeu (2013). *Parte I, pontos 1-22 das Conclusões do Conselho Europeu (já adotada)*. Conselho Europeu, 19/20 de Dezembro de 2013. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/140226.pdf. Data de acesso: 11/03/2014.
- Conselho Europeu (2015). *Reunião do Conselho Europeu (25 e 26 de junho de 2015) – Conclusões*. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>. Data de acesso: 02/07/2015.
- EDA (2009). *Defence Data of EDA participating Member States in 2007*. Brussels: European Defense Agency.
- EDA (2010). *Defence Data of EDA participating Member States in 2008*. Brussels: European Defense Agency.
- EDA (2011). *Defence Data of EDA participating Member States in 2009*. Brussels: European Defense Agency.
- EDA (2012 a). *Defence Data: EDA participating Member States in 2010*. Brussels: European Defense Agency.
-

EDA (2012 b). *Europe and United States Defence Expenditure in 2010*. Brussels: European Defense Agency.

EDA (2013). *Defence Data 2012*. European Defense Agency. Brussels: European Defense Agency.

EDA (2013). *National Defence Data 2012 of the EDA Participating Member States*. Brussels: European Defense Agency.

EDA (2015). *National Defence Data 2013 of the 27 EDA Member States*. Brussels: European Defense Agency.

EDA (s.d.-a). "Pooling and Sharing. European Defence Agency Portal". Disponível em <http://www.eda.europa.eu/aboutus/whatwedo/pooling-and-sharing>. Data de acesso: 22/07/2015.

EDA (s.d.-b). "Methodology. European Defence Agency Portal". Disponível em <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/methodology>. Data de acesso: 22/07/2015.

German Ministry of Defence (2011) *Defence Policy Guidelines Safeguarding National Interests – Assuming International Responsibility – Shaping Security Together*. Berlin, 27 Maio. Disponível em http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NY3NCsIwEITfKD_gQb1ZCuJRPdh6kbRZ0qXJpmy39eLDm4LuwDAw87H6qYvIrRicYCYXdaPbHo_dW3VpDWrGfgAeAGWeckTBUTkK0GUB5fO4JKCSVmAB9BgWCr_dXLgXF1oiEgLpx_bJg-ozgWwuBcXigZ1kVINmiVuzMJdGodetsXVlrPmf_ezPzeF-3VITX6qbnll6fQEMLtWn/. Data de acesso: 19/06/2013.

Giegerich, Bastian (2010). "Budget Crunch: Implications for European Defence". *Survival* n° 4, pp. 87-98.

IISS (2007). *The Military Balance 2006*. Oxfordshire: Routledge.

IISS (2009). *The Military Balance 2007*. Oxfordshire: Routledge.

IISS (2009). *The Military Balance 2008*. Oxfordshire: Routledge.

IISS (2010). *The Military Balance 2009*. Oxfordshire: Routledge.

IISS (2011). *The Military Balance 2010*. Oxfordshire: Routledge.

IISS (2012). *The Military Balance 2011*. Oxfordshire: Routledge.

IISS (2013). *The Military Balance 2012*. Oxfordshire: Routledge.

IISS (2014). *The Military Balance 2013*. Oxfordshire: Routledge.

IISS (2015). *The Military Balance 2014*. Oxfordshire: Routledge.

Ministère de la Défense de la République Française (2013). *Livre Blanc – Défense et Sécurité Nationale*. Paris: Direction de l'Information Légale et Administrative. Disponível em <http://www.defense.gouv.fr/actualites/memoire-et-culture/livre-blanc-2013>. Data de acesso: 21/10/2013.

- Ministério da Defesa Nacional (s.d.). *Linhas Gerais da Reforma Defesa 2020*. Disponível em <http://www.defesa.pt/Documents/Linhas%20Gerais%20da%20Reforma%20Defesa%202020.pdf>. Data de acesso: 16/07/2015.
- NATO (2010). "NATO Financial and Economic Data Relating to NATO Defence". Public Diplomacy Division, Communique PR/CP(2011)027, 10 Março. Disponível em http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110309_PR_CP_2011_027.pdf. Data de acesso: 19/06/2013.
- NATO (2014). *Wales Summit Declaration – Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales*. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm. Data de acesso: 20/07/2015.
- NATO (2015). "NATO Publishes Defence Expenditures Data for 2014 and Estimates for 2015 – Financial and Economic Data Relating to NATO Defence". NATO Public Diplomacy Division. Communique PR/CP(2015)093-COR1, de 22 de junho. Disponível em http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_06/20150622_PR_CP_2015_093-v2.pdf. Data de acesso: 20/07/2015.
- Ojanen, Hanna (2014). "Nordic Defence Cooperation – Inspiration for the EU or a Lesson in Matching Expectations?". *TEPSA Policy Paper*. Disponível em <http://www.tepsa.eu/tepsa-policy-paper-by-hanna-ojanen-nordic-defence-cooperation-inspiration-for-the-eu-or-a-lesson-in-matching-expectations/>. Data de acesso: 03/03/2014.
- SIPRI (2012). *SIPRI Yearbook 2012 – Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press.
- SIPRI (2013). *SIPRI Top 100 and Recent Trends in the Arms Industry*. Disponível em <http://www.sipri.org/research/armaments/production/recent-trends-in-arms-industry>. Data de acesso: 16/07/2015.
- SIPRI (2015) *Military Expenditure Database*. Disponível em http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database. Data de acesso: 16/04/2015.
- Teixeira, Nuno Severiano (2013). "Reforma do Estado e reforma das Forças Armadas". *Relações Internacionais* n.º 37, pp. 5-14.
- Teixeira, Nuno Severiano e Ana Santos Pinto (2013). "Southern Europe Defence in Times of Austerity" em *A Strategy for Southern Europe*. LSE/IDEAS Reports. Disponível em <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR017/Teixeira&Pinto.pdf>, pp. 36-45. Data de acesso: 02/07/2015.
- UK Cabinet Office (2010). *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*. Disponível em https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62482/strategic-defence-security-review.pdf. Data de acesso: 19/06/2013.
- Van Rompuy, Herman (2013). "Defence in Europe: Pragmatically Forward". Discurso proferido pelo Presidente do Conselho Europeu por ocasião da Conferência Anual da Agência de Defesa Europeia. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/136394.pdf Data de acesso: 02/07/2015.
-

The (Not So) Rapid Deployment Force: Bureaucratic and Political Barriers to Implementing Strategic Change

Luis da Vinha

Assistant Professor of Political Science, Valley City State University.

Abstract

Early in his Presidency, President Carter approved PD-18 which foresaw the creation of a Rapid Deployment Force (RDF) with the purpose of responding quickly to out-of-area crises and threats, particularly in the Middle East. The directive however was insufficient to catalyze the RDF's implementation. The paper analyzes the main impediments to the implementation of the RDF, highlighting the bureaucratic and political barriers. The existing studies on the development of the RDF have essentially highlighted the bureaucratic resistance to its implementation. While acknowledging these constraints, the value of the current paper is its focus on the political barriers to the RDF, particularly those resulting from the interagency debate regarding the nature of détente. Based on an assortment of primary sources the paper argues that the main barrier to the creation and implementation of the RDF was the political struggle to define United States strategy within the Administration, particularly between the NSC and the State Department.

Resumo

A (Não Tão Rápida) Força de Projeção Rápida: Barreiras Burocráticas e Políticas à Implementação de uma Mudança Estratégica

No início de sua presidência, o Presidente Carter aprovou a Diretiva Presidencial 18 (PD-18), que previa a criação de uma Força de Projeção Rápida (FPR) com o objetivo de responder rapidamente a crises e ameaças fora da área, nomeadamente no Oriente Médio. Porém, a diretiva foi insuficiente para catalisar a implementação da FPR. O artigo analisa os principais entraves à implementação da FPR, destacando as barreiras burocráticas e políticas. Os estudos existentes sobre o desenvolvimento da FPR têm focado essencialmente a resistência da burocracia na implementação da FPR. Apesar de reconhecer estas limitações, o valor do atual ensaio é o seu enfoque nas resistências políticas ao FPR, especialmente as resultantes do debate interinstitucional sobre a natureza da *détente*. Argumenta-se através do recurso a uma variedade de fontes primárias, que a principal barreira à criação e implementação da FPR foi a luta política no seio da Administração Carter, nomeadamente entre o Conselho de Segurança Nacional e o Departamento de Estado, para definir a estratégia global dos Estados Unidos.

Introduction

President Carter came to office with the intent of continuing a policy of détente. In particular he sought to adjust US military commitments to the available resources and downplay US-Soviet antagonisms. In early 1977, President Carter ordered the National Security Council (NSC) to proceed with a major reassessment of US-Soviet competition across the globe. The result of this re-evaluation was Policy Review Memorandum 10 (PRM-10), which analyzed the balance between the US and the USSR in a wide range of functional issues, namely in the military, economic, political, and intelligence fields. The review also identified the major regions subject to US-Soviet competition. The recommendations of this review gave rise to Presidential Directive 18 (PD-18) in August 1977. According to PD-18, the US military should develop the capabilities to rapidly project force in crisis situations, particularly into the Persian Gulf, and specifically by creating a Rapid Deployment Force (RDF).

The response to PD-18 is particularly revealing of the resistance to policy change. Despite some of the Administration's efforts, particularly in the NSC, several barriers contributed to hindering the implementation of the RDF. First of all, additional financial resources were not allocated to this undertaking and existing resources were already committed to other missions and operational requirements. In particular, the continued importance of Europe in American strategic considerations contributed to stalling progress. Turf wars also emerged among the armed services hindering organizational details and preparations. However, political struggles to define US strategy were equally significant in obstructing the prompt implementation of the RDF. While the NSC, led by the Assistant to the President for National Security Affairs (APNSA), actively promoted a more assertive military policy in the Middle East, the State Department believed the creation of the RDF to be counter-productive to improved cooperation with the Soviets and prejudicial to détente.

The following sections use recently unclassified primary documental sources from the Carter Administration to assess the breakdown of the implementation of the RDF. The article begins, however, with a brief conceptualization of the main foreign policy decision-making models. The subsequent section provides an overview of the political discussion which catalyzed PD-18 and the demand for a rapid reaction force. The following two sections assess the main bureaucratic and political barriers to the creation and implementation of the RDF. Particular emphasis is placed on Brzezinski's and the NSC staffs' continuous endeavors to promote the RDF and the political obstacles they encountered within the Administration's upper echelons. Finally, bearing in mind the current Administration's goal of rebalancing US policy toward the Asia-Pacific region, some caveats and recommendations are presented which may be insightful for decision-makers in managing the change process.

Models of Foreign Policy Decision-Making

Before we can proceed in explaining the barriers to the development and the implementation of the RDF, some conceptual issues require clarification. Allison and Zelikow (1999) have provided the seminal text on foreign policy decision-making. As an alternative to the traditional Rational Actor Model (RAM), the authors put forward two additional decision-making models which they argue explain the complex and sometimes irrational behavior of states more cogently – i.e., the organizational behavior model (Model II) and the governmental politics model (Model III). Since its original publication in the 1970s, the models provided in *Essence of Decision* became a standard in foreign policy analysis (Bernstein, 2000).

However, despite their analytical value, Allison and Zelikow's models reveal some discrepancies which should be acknowledged. In particular, several researchers have pointed out that it is difficult to separate between the organizational behavior model and the governmental politics model (Bendor and Hammond, 1992; Bernstein, 2000; Krasner, 1972; Wagner, 1974). In fact, different authors have attributed different operational characteristics to Allison and Zelikow's alternative decision-making models. For instance, while evaluating these models, Wagner (1974) associates Model III with bureaucratic politics. While not properly clarifying what he understands by bureaucratic politics, Wagner (1974: 448) does recognize the difficulty in distinguishing between the two models by acknowledging that "it is not entirely clear whether Model III is independent of Model II or an extension of it". In contrast, Steinbruner (2002) associates bureaucratic politics with Model II. Steinbruner parallels Allison's organizational behavior model to the cybernetic decision-making model. The cybernetic paradigm relies significantly on standard operating procedures (SOPs) in the sense that a decision-maker has "a repertory of operations which he performs in sequence while monitoring a few feedback variables" (Steinbruner, 2002: 55).

One of the main reasons for this conceptual confusion is the tendency in political science, particularly in foreign policy analysis, to clump a plethora of concepts such as "cabinet politics", "court politics", "politics of the inner circle", and "bureaucratic politics", all under the umbrella term "governmental politics" (Stern and Verbeek, 1998). This has led to a generalized misunderstanding as to what researchers actually mean when applying these terms. In order to avoid such ambiguity in analyzing the development and implementation of the RDF, the current paper differentiates between bureaucratic politics and governmental politics.

Accordingly, when analyzing the bureaucratic resistance to the RDF, we are referring to the mid- or lower-level bureaucratic organizations within the government apparatus. The key features underlying organizational behavior are SOPs – i.e., established rules and routines which allow each particular organization to perform their mission appropriately (Allison and Zelikow, 1999; Kaufman, 2001). These rou-

tines develop a set of unconscious, self-sustaining, and recurring practices which guide the actions of a particular organization. Thus, habitual routines operate automatically and perpetuate behavior. Moreover, routines allow individuals in an organization to dispense with much of the ado involved in achieving a minimum common definition of the situation, in working out some kind of shared plan to deal with a situation, and in coordinating its execution:

“Because similar stimuli are automatically treated the same way when a habitual routine is in effect, a group can move quickly beyond stimulus coding activities. Because habitual behavior follows automatically from recognition of the invoking stimuli, a group need not spend time creating and choosing the behavioral strategy that will guide the work. And because habitual routines are well practiced, the time and energy needed to coordinate among members in executing behaviors is kept low” (Gersick and Hackman, 1990: 71).

While each individual bureaucratic organization may have its own objectives and goals, the policy options they provide are essentially focused on the most “satisficing” outcome ensuing from the existing response repertoires (Sterinbruner, 2002). From this perspective, bureaucratic organizations are inherently resistant to change. SOPs undermine innovation and change by promoting inertia within the organization. Due to the repetitive nature of the routines, individuals are not stimulated to ponder or pursue alternative courses of action. The low-level of confrontation within the organization tends to guarantee a level of social conformity which is contrary to innovative thinking. Moreover, as time goes by and individuals become comfortable within their social context, the motivation and impulse for change in the organization weakens. In this sense, SOPs function as “stabilizers” which reduce the vulnerability implicit in change (Goldmann, 1983).

The bureaucratic model therefore contrasts significantly with the current paper’s conceptualization of the governmental politics model. Just as in Allison and Zelikow’s (1999) conceptualization, governmental politics emphasizes the interactions between top-level politically appointed officials during the decision-making process. However, the governmental politics model employed in the current paper differs from Allison and Zelikow’s Model III in several aspects. To begin with, this perspective is distinct since it acknowledges George’s (1980: 115) claim that bureaucratic politics is essentially a phenomenon associated with the “middle echelons” of power, whereas “cabinet politics at the highest level may take place relatively independently of bureaucratic politics”. In this sense, the dynamics of governmental politics resembles much more those generally associated with small group politics – i.e., group interaction, group problem-solving, and social sharing (Echterhoff *et al.*, 2009; Holsti, 2006; Stern and Sundelius, 2011).

Moreover, policy outcomes do not inevitably result from the negotiation of competing preferences as Allison and Zelikow (1999) propose. Several authors have

attested that an Administrations' highest officials do not necessarily have to have conflicting objectives (Bendor and Hammond, 1992; Krasner, 1972). In fact, Krasner (1972: 166; see also Bernstein, 2000) has highlighted an elementary fact regarding the nature of the Presidential advisory group: "The President chooses most of the important players and sets the rules". Accordingly, presidential advisors, even the heads of the large bureaucratic organizations, share a set of core beliefs and values, as well as a sense of personal loyalty to the President. This observation does not deny conflicting views within a decision-making body. Rather, as George suggests, it emphasizes other dynamics involved in catalyzing policy change:

"...in constituting small decision making groups executives often prefer individuals who operate with a broader, less parochial view of the values at stake. The advantage of forming the group in this way is that such advisors are less likely to engage in bargaining in order to protect the narrow bureaucratic interests of subunits of the organization. When decision-making is in the hands of a small group, it is probably easier for individual members to convince each other or to change their own minds than it is in larger, more formal groups in which each high official is identified as representing his own department or agency." (George, 1980: 86)

Above all, the governmental politics model is focused on the political contest within the upper echelons of the foreign policy decision-making body to frame and define what is important in each different political context (Garrison, 2001). As 't Hart (2011: 317) has made patently clear, the "crucial task for policymakers is to arrive at sound and workable definitions of what the problems are, what can realistically be expected of government to diminish or perhaps completely solve them, what specific options (actions, measures, programs) are available, and which (combinations of) options stand the best chance of achieving the desired ends". From this perspective, the intense political debate to frame the issues and define the policies surrounding PD-18 and the overall US-Soviet relationship was the main barrier to the effective implementation of the RDF.

Carter and the Reassessment of US Strategy

Acknowledging the relative decline of US power, Jimmy Carter came to the White House seeking to maintain a policy of détente whilst devaluing the traditional East-West focus on international relations. According to Skidmore (1996: 31), the Carter Administration sought to implement a strategy of adjustment in which the US could rebalance its foreign policy objectives and commitments, namely by "reducing US commitments in peripheral areas, sharing burdens more evenly with friends and allies and seeking accommodation with adversaries or rivals where this proved consistent with US interests". In order for this strategy to succeed, the Administra-

tion would have to introduce selective cutbacks in US overseas commitments, while simultaneously enhancing its diplomatic activities.

On 18 February 1977, Carter signed PRM-10 with the purpose of initiating a comprehensive assessment of the overall American national strategy and US capabilities. The review was to consist of two distinct studies. The first was a Military Force Posture Review that would delineate a broad assortment of alternative military strategies and develop the alternative military force postures and programs that best sustained each of the military strategies. The second study was a Comprehensive Net Assessment (CNA) that would consist of a review and comparison of the overarching developments in capabilities – *i.e.*, political, diplomatic, economic, technological, and military – between the US, its allies, and its adversaries, particularly the USSR.

In June 1977 the Secretary of Defense submitted the final report of the Military Force Posture Review (PRM-10 Annex). The review was designed to solicit Presidential policy guidance on issues dealing with US military strategy. The study was founded on an assortment of deep-seated assumptions. To begin with, it was believed that the Soviets would continue to pose the main threat to US interests and American security at home and abroad. The second major postulate was that European security would continue to be vital to the US and America would maintain its commitment to actively defend NATO against aggression by the Warsaw Pact. Equally, aggression against Japan was also deemed a threat to US vital interests. A further assumption was that any conciliation between the Soviets and Chinese would not be sufficient to warrant a significant decline in the military forces facing each other. Therefore, continued Sino-Soviet hostility implied that the US would not need to secure specific conventional forces in order to counter a potential Chinese military threat. Finally, the study assumed that, due to the interdependent international environment, the US would continue to have major interests worldwide.

The Military Force Posture Review also assessed the capabilities of the American force structure (PRM-10, Annex). Consequently, it concluded that if war with the Soviets erupted at that time there was only a remote chance that NATO could stop a Warsaw Pact attack to Central Europe. While defeat of NATO forces in Central Europe and penetration towards the French border and North Sea Coast was deemed unlikely, the study considered it implausible that NATO forces could quickly recover the lost territory. It was also assumed that an Allied victory in a US-Soviet confrontation outside Europe was uncertain. Moreover, a nuclear confrontation between the US and the Soviets would result in a high degree of devastation to both parties and would not bring victory to either.

Nevertheless, the PRM-10 study did divulge several interesting assumptions about US-Soviet competition and US military capabilities, particularly regarding

the Middle East. To begin with, it emphasized the strategic importance of the region for the US and its Allies. The need to safeguard access to the regions' natural resources created the potential need for American intervention. Moreover, while competition with the Soviets was considered the highest threat and priority for developing US strategy, the study foresaw the importance of local conflicts, namely in the Third World. Continued international crises and local wars warranting US involvement were judged very likely over the coming decade. US action could vary from crisis management or peacekeeping activities to direct military intervention. The response varied according to each particular circumstance, allowing for a large measure of flexibility in choosing the appropriate course of action. Nevertheless, the study upheld that the "significance of interests in some regions, such as the Middle East, may justify a degree of military involvement under any circumstances" (PRM-10, Annex: 24).

The main problem with this contingency was US force projection into the region. To meet operational demands, the study indicated that decision-makers could choose between two main options: procure additional resources or draw down from existing capabilities. In the case the US did not want to draw down on existing forces, the study recommended securing additional land combat forces and tactical air forces. Supplementary naval forces and strategic mobility forces, along with airborne and amphibious forces, depended on the level of intervention selected in each particular moment. If, however, the option was to draw down, a certain number of caveats were presented, namely concerning the mix of forces, deployments, and operational requirements. In particular, PRM-10 argued that the chronological relationship between local and global conflicts would highly influence the operational availability and effectiveness of the forces.

Consequently, PRM-10 reflected the general belief, principally within the Administration, that the US lacked the military capability necessary to deal with the multiple potential security threats in the Third World, particularly in the Middle East. However, the interagency debate over PRM-10 revealed different perspectives within the Administration on how to deal with the multiple challenges presented to American security. The Policy Review Committee (PRC) discussed PRM-10 in early July 1977. At the 08 July PRC meeting a broad agreement emerged that "forces procured for this purpose should be added to those required for a NATO/Warsaw Pact war" (PRC, 08/07/1977: 2). The group considered the Middle East, the Persian Gulf, and Korea to be the most critical areas. Moreover, forces procured for these theaters could be used elsewhere if necessary. The top foreign policy decision-makers all shared the conviction that it was necessary for the US to be able to secure its national interests in these regions. In order to achieve this objective, the APNSA proposed the creation of a highly responsive global strike force.

As a result of this interagency debate, President Carter signed PD-18 on 24 August,

1977. PD-18 codified the Carter Administration's US National Strategy. The directive focused essentially on the US-USSR relationship and acknowledged that the US continued to have several critical advantages over the Soviets. As a result, it called for the US to harness its economic, technological, and political assets in order to counterbalance Soviet military power and influence in key regions, particularly Europe, the Middle East, and East Asia.

As Njølstad (2004) has accurately recognized, PD-18 stressed two major and demanding priorities for US global strategy. The first was the reassertion of the US commitment to a forward defense strategy for NATO, emphasizing the continued priority of European defense and security. The second was the need to create the necessary conditions for the US to be able to act in urgent situations outside Europe, particularly in the Middle East. For that reason, PD-18 called for the creation of the RDF with the purpose of responding quickly to out-of-area crises and threats:

“...the United States will maintain a deployment force of light divisions with strategic mobility independent of overseas bases and logistical support, which includes moderate naval and tactical air forces, and limited land combat forces. These forces will be designed for use against both local forces and forces projected by the USSR based on analyses of requirements in the Middle East, the Persian Gulf, or Korea, taking into account the contribution of our friends and allies in these regions.” (PD-18: 4)

However, the creation and implementation of the RDF promptly became mired within the bureaucratic apparatus and the political struggle to define the US-Soviet relationship. Since the different actors and agencies were still very much focused on other issues and regions, they were reluctant to press on with the RDF's implementation.

Bureaucratic Resistance to the Implementation of the RDF

Initially, the provisions of PD-18 were largely ignored by the multiple governmental bureaucracies. The different agencies in the State Department and the Department of Defense, as well as the intelligence community resisted the idea of augmenting the force projection capabilities foreseen in the directive. According to former NSC staffer William Odom (2006), each agency had its particular reasons for resisting the stipulations of PD-18. For the State Department, an increased US military presence was considered counterproductive since it might provoke a reaction from radical Arab groups. In addition, a more assertive military posture might also impair relations with the Soviets, particularly in the area of arms control agreements. For the Defense Department, budget restrictions hindered any additional consideration of reallocating available resources. With a budgetary reduction of 38% since 1968 (Odom, 2006), the Department of Defense was unwilling to divert resources from what it considered its top priority – *i.e.*, Europe. Moreover, the Pen-

tagon was not particularly inclined to take on missions involving unconventional warfare as would be the case in the Middle East (Kupchan, 1987). The intelligence community, for its part, was more concerned with other issues, such as preserving strategic facilities in Iran, and paid little attention to the Administration's new strategy. On the whole, the different agencies were immersed in their routines and "once PD-18 was signed, the Pentagon essentially ignored the directive to set up an RDF, and the State Department showed no interest in making it acceptable to US friends in the region" (Odom, 2006: 59).

The military bureaucracy also created roadblocks to the operationalization of the RDF's Gulf contingency planning. Turf wars between the military services hindered the planning process (Bliddal, 2011). The Navy and the Marine Corps supported a strategy based on US naval superiority. Wary of the need to assume mere sealift services for ground forces, the Navy proposed the introduction of several carrier task forces in the Gulf region or the implementation of a strategy of horizontal escalation in which the US Navy would engage the Soviet navy in peripheral areas. The Marines also deemphasized the need for large-scale ground forces. Being a force dedicated to amphibious assault, the Marines sided with the Navy by recommending a limited ground strategy in the littoral areas of the Gulf. The Army, for its part, favored a strategy that relied on heavily armored combat units placed deep within the region. In addition, the Army also stressed the need to employ light airborne units. Consequently, the Air Force sided with the Army since it would be responsible for transporting the forces into the region. However, the Air Force also proposed a strategy that would make use of deep air strikes and air support of ground forces, reinforcing a strategy focused on the region's interior.

In addition, the bureaucratic discussion over the military command structure responsible for the RDF also hampered its prompt and efficient operationalization. The existing regional command structures – *i.e.*, European Command (EUCOM) and Pacific Command (PACOM) – divided the map of the Middle East. While EUCOM was responsible for military operations in the Eastern Mediterranean states, including Iran and the Persian Gulf, PACOM was in charge of Pakistan, Afghanistan, and the Indian Ocean. Furthermore, the coordination of overseas deployment in areas outside the existing commands was assigned to Readiness Command (REDCOM). Since each command's principal interests were in regions other than the Middle East, command of the RDF was complicated. The individual commands competed for control over the force. More precisely, PACOM sought to expand its territorial responsibility westward to include the Persian Gulf region, while EUCOM wanted its area of responsibility to be expanded eastward to include Afghanistan, Pakistan, and the access routes to the Persian Gulf in the Indian Ocean. REDCOM, for its part, claimed that since it was designed to manage rapid deployment operations, the mission in the Gulf should be its responsibility. The

competition for control over the RDF hindered progress in its implementation and subsequent policy decisions towards the Middle East. As Kupchan (1987: 90) has observed, assigning control to “an existing command would not have created sufficient bureaucratic momentum to implement the administration’s new policy”. However, while bureaucratic dynamics may help elucidate some of the slippage between the Executive’s decision and the effective implementation of the RDF, they do not provide a satisfactory explanation for the long delay in its materialization and operationalization. Rather, the different strategic outlooks among the President’s closest advisers were the most serious impediments to the swift implementation of the RDF. While the Middle East was acknowledged by the principals as a vital strategic region there was considerable dispute within the Administration regarding overall policy orientation. According to Brzezinski (1983), two main groups with divergent perspectives emerged during the discussions. One group, composed of Secretary of State Vance and Director of the Arms Control and Disarmament Agency Paul Warnke, favored a policy that limited US strategic forces to an assured destruction capability, while concurrently reducing American forces in Europe and Korea. This group sought to address the challenges pertaining to the Indian Ocean-Persian Gulf region through arms control initiatives negotiated with the Soviets – e.g., upcoming Indian Ocean demilitarization talks. The other group, which included Brzezinski and eventually Secretary of Defense Brown, emphasized the growing momentum of the Soviet military and the vulnerability of the Persian Gulf region. They argued that the increased capability of the Soviets to project power into the Third World threatened US interests in these regions and required a more robust response. As a result, as the following section illustrates, the political contest to define policy in the upper echelons of the Administration ultimately hindered the quick and efficient implementation of the RDF.

Political Barriers to the Implementation of the RDF

The APNSA was particularly active in promoting the implementation of the RDF amongst the President and the Administration. Above all, the capacity to project American power abroad was perfectly adjusted to Brzezinski’s view of *détente*. While adhering to a cooperative stance vis-à-vis the Soviets, Brzezinski (1983) continually emphasized the need for greater reciprocity from the USSR. More precisely, he continuously underlined the need for the US to make it “unmistakably clear to the Soviet Union that *détente* requires responsible behavior from them on fundamental issues of global order”, particularly in the Third World (reproduced in Brzezinski, 1983: 150).

Accordingly, Brzezinski used his cabinet status and his influence to push the implementation of the RDF since the beginning of the Presidency. For instance, in January 1978, when discussing US policy regarding the Ogaden War, Brzezinski was

adamant in promoting a more assertive US posture in order to dissuade the Soviets and its proxies from intervening in the conflict. As a result, in the Special Coordinating Committee (SCC) meeting chaired by him on 26 January 1978, the principals decided, in a clear reference to the provisions of PD-18, to “accelerate study of our own capabilities and those of other governments to intervene in the situation in ways that could complicate or make more costly the Soviet/Cuba intervention” (SCC, 27/01/1978: 2). However, Brzezinski was countered by the other foreign policy decision-makers. In particular, Vance (1983) rejected any idea that their actions in Africa were part of any Soviet grand design. On the contrary, Vance viewed Soviet behavior simply as the exploitation of emerging opportunities.

The Iranian Revolution offered Brzezinski a new opportunity to press the need for the RDF. In a late December Weekly Report, Brzezinski warned Carter of the dire situation in the region: “The disintegration of Iran, with Iran repeating the experience of Afghanistan, would be the most massive American defeat since the beginning of the Cold War, overshadowing in its real consequences the setback in Vietnam” (Brzezinski to Carter, 28/12/1978: 4). Among other initiatives, the APNSA recommended that US should implement a military posture which could adequately balance the Soviets, namely by carrying out the provisions foreseen in PD-18.

After the fall of the Shah, Brzezinski submitted a memo to the President titled “Consultative Security Framework for the Middle East” assessing the situation in the region and recommending policy options that might compensate for recent setbacks. Brzezinski proposed the development of a broad consultative security framework for the Middle East (Brzezinski to Carter, 03/03/1979: 2). The demands of such an undertaking would require US leadership and a significant increase in American economic and military assistance to the region, as well as an increase in the US military presence in the Middle East.

Brzezinski reinforced his position by subsequently submitting the Comprehensive Net Assessment-1978 (CNA-78). The study concluded that in the previous two years the Soviets had gained a foothold in Ethiopia, Afghanistan, and South Yemen, while losing Somalia. However, the loss of US influence in Iran was considered to have “major implications for the regional balance of power, domestic stability in neighboring states, the world oil supply, and US intelligence and security interests” (CNA-78, 30/03/1979: 7). In the view of the NSC, the strategy set out in PD-18 was substantially validated. However, current developments required some changes in the framework of the directive. The study presented several proposals for enhancing America’s position in the arena of global competition. In particular, rapid and coordinated action was necessary to develop the strategic mobility and quick reaction forces envisioned in PD-18.

Secretary Vance was particularly critical of the content of CNA-78 arguing that the US did not require a standing military force projection capability for the Middle

East (Odom, 2006). In fact, in early-May, 1979, the State Department denounced CNA-78 for its pessimistic outlook and raised methodological issues concerning the studies central assumptions (Tarnoff to Brzezinski, 01/05/1979). In contrast, Secretary Brown and the Department of Defense responded positively to the study since it was attuned to the mounting security concerns within the Pentagon (Brzezinski to Brown, 01/05/1979).

As the situation in Iran began displaying some tenuous forms of normality, the discussions within the Administration as to how to secure and improve the overall US position in the Middle East moved on to other areas. More precisely, in a Vance-Brown-Brzezinski luncheon on 03 August 1979, it was decided that the Department of Defense would develop a new report on the RDF (Brzezinski to Carter, 03/08/1979). The study presented by the Pentagon highlighted the need for the US to increase its power projection in the Gulf region (Bliddal, 2011). As a result, Secretary Brown ordered the reluctant Joint Chiefs of Staff to initiate a joint-service level planning of the RDF (Odom, 2006). However, as the bureaucratic turf wars continued among the armed services, in the summer of 1979, Brown acknowledged in a memo assessing the progress made on the RDF, "most of our work is before us" (quoted in Bliddal, 2011: 31).

The Soviet invasion of Afghanistan renewed the discussion on the need for implementing the RDF. The day following the invasion, in a memo submitted to the President, Brzezinski restated his thesis that Soviet success in Afghanistan would fulfill the traditional Russian aspiration of gaining direct access to the Indian Ocean. The subject was now particularly pertinent since the "Iranian crisis has led to the collapse of the balance of power in Southwest Asia, and it could produce Soviet presence right down on the edge of the Arabian and Oman Gulfs" (Brzezinski to Carter, 26/12/1979: 1).

The Afghan crisis emphasized the effective limitation still affecting the implementation of the RDF. The discussion of the available policy options was seriously constrained since the US had very little effective capability to make any compelling demonstration of force in the region. This was evident in the 27 December memo from the NSC staff which emphasized the serious deployment problems still facing the RDF (Aaron to Brzezinski, 27/12/1979). Actually, the Administration had been seeking to secure basing, over flight, and transit access rights in Djibouti, Kenya, Oman, and Somalia for some time (Ermarth and Welch to Brzezinski, 16/01/1980). However, formal access was not yet guaranteed at this time, hindering American power projection in the region.

Nevertheless, the ensuing interagency debate highlighted the continued divergence among the principals on Soviet objectives. Two main theories existed to explain Soviet intervention in Afghanistan. The first, argued by Vance, was that Soviet intervention was essentially local and limited and directly associated to per-

ceived threats to its national security. The second theory, championed by Brzezinski, had a more global perspective and claimed that the Soviets had calculated that, due to the quickly deteriorating US-USSR relations, they had nothing to lose by decisively eliminating the Afghan threat and improving their strategic position in the region. In accordance with this view, the consolidation of the Soviet position in Afghanistan would allow them to better exploit the situation in Iran and pressure Pakistan and India as a response to increased US involvement in the Indian Ocean and Middle East (Vance, 1983).

Despite the disagreements on Soviet intentions, the majority of the principals agreed to the overall strategy of assuming a more assertive role towards the Soviets, particularly in challenging its expansion into the Middle East. This shared outlook was evident in the 14 January SCC meeting on the US Strategy for South West Asia and Persian Gulf (SCC, 14/01/1980). All of the members accepted that the US must bolster Pakistan's capacity to resist further Soviet encroachment in the region. Brzezinski argued that if a Moscow/Kabul/New Delhi Axis threatened Pakistan, the US would respond by developing "a US/PRC/Pakistan/ and eventually Iran axis as a counter" (SCC, 14/01/1980: 2). This analysis did not raise any dissenting views since there was an interagency consensus that a new regional security framework was essential. Some differences did exist regarding the need to safeguard US access to bases in Pakistan. Therefore, it was determined that the US would not currently press this issue as a way of not overloading relations with India. Nevertheless, basing access in other countries, such as Oman and Somalia, was agreed to. In regards to US military capacities in the region, General Jones highlighted that the Soviet military deployment in Afghanistan would change the regional military balance by facilitating penetration into the Persian Gulf region. According to the Joint Chiefs of Staff, the short-term measures for the meeting the Soviet challenges were to project tactical air power into Egypt and Jordan, request that Saudi Arabia assist in supporting US fighter formations, and preposition heavy equipment and supplies in the region (SCC, 14/01/1980). By adopting these proposals, the Joint Chiefs of Staff argued that the US could significantly reduce the time for deployment of heavy ground forces and for the first time provide sealift supply capabilities. These considerations were consistent with the report Odom had submitted to Brzezinski the previous week and which emphasized the problems of securing the necessary funding and enthusiasm for effectively implementing the RDF and the need for the White House to enforce the complete implementation of PD-18 (Odom to Brzezinski, 07/01/1980: 1).

The announcement of the Carter Doctrine on 23 January 1980 attributed a renewed urgency to effectively implementing the RDF. The new commitment to defend the Persian Gulf from potential Soviet aggression led the Department of Defense to develop a compromise solution that consisted in establishing as of May 1980 a

Rapid Deployment Joint Task Force (RDJTF) under the command of REDCOM (Odom, 2006). The RDJTF was instructed to plan, train, and be ready to deploy and employ RDF forces in case of international contingencies (Bliddal, 2011).

Despite the Pentagon's best intentions, the effective establishment of the RDF continued marred by interagency squabbling. In fact, in mid-May 1980, Brzezinski relayed his exasperation in his NSC Weekly Report by claiming that "Getting results is like pulling teeth" (Brzezinski to Carter, 16/05/1980).

Some progress was made nonetheless. By mid-1980, several concrete initiatives had been carried out, namely (Brzezinski, 1983): US force capabilities were improved due to the acquisition of access to regional facilities; increased Navy and Marine presence in the Middle East region; joint contingency planning had begun with some key regional allies and joint exercises were scheduled; regional allies were supported in improving their defense capabilities and procedures for the sale of military equipment were streamlined; European NATO allies were encouraged to share greater responsibility for their security; and the development of a very small and rapid intervention force for aiding friendly regimes under subversive attack was approved.

Nevertheless, while the regional security framework and the development of the RDF were progressing due to the NSC's, particularly Brzezinski's, initiative, the final months of the Carter Presidency once again gave way to a heated interagency debate on US strategy for the Middle East. The 24 November SCC meeting is illustrative of the divergent views still persisting within the Administration (SCC, 24/11/1980). At the heart of the discussion was the Department of Defense's paper on "Basic Strategy Issues". According to Brown, in the upcoming years, the strategic challenges facing the US implied the need to acquire capability for America to fight one full-scale war or two "half wars" (Brzezinski, 1983: 469). These scenarios would require the US, among other measures, to increase its military capabilities in the Middle East. The Chairman of the Joint Chiefs of Staff, General Jones, also commented on the need for the US to be able to secure its vital interests without being dependent on its regional allies. Brzezinski and Brown countered that in Europe and Japan the US would require the ally's help to defend them. However, both principals agreed that in the Persian Gulf region only the US could defend it and it should be prepared to do so. The recently appointed Secretary of State Edmund Muskie was particularly critical of the Department of Defense assessment and demanded a revision of the underlying strategic issues (SCC, 24/11/1980).

However, even more revealing of the barriers ensuing from the internal political dispute was the failure to create a unified command for the RDF. The creation of the US Central Command (CENTCOM) would only be achieved during the Reagan Presidency (Odom, 2006). Since then, CENTCOM has become one of the pillars of US global security. It has been responsible for planning and carrying out many of

America's recent large-scale military operations in the Greater Middle East region, namely in Afghanistan and Iraq.

Conclusion

President Carter arrived in Washington intent on reviewing and changing many of the existing policies. In the early months of the Presidency, the Administration discussed the American national strategy and US capabilities. During this debate the strategic importance of the Middle East was highlighted, as were the limitations that the US faced in securing its interests in the region. Accordingly, President Carter approved PD-18 which foresaw the creation of the RDF with the purpose of responding quickly to out-of-area crises and threats.

The directive however was insufficient to catalyze the RDF's implementation. Besides bureaucratic resistance in the armed services, the heads of the Departments of Defense and State were generally unresponsive. In particular, Secretary Vance viewed the RDF as detrimental to détente. The APNSA and his NSC staff tried arduously to convince the Administrations' key decision-makers to implement the RDF. Brzezinski took advantage of his central role in the decision-making process to push the issue every chance he could. Nevertheless, despite the NSC's initiative, implementation of the RDF eluded the Carter Administration. The effective operationalization of the RDF would only be realized with the Reagan Administration. Bureaucratic inertia has long been identified as a barrier to change. It has conventionally been identified as the main barrier to the implementation of the RDF (Bliddal, 2011; Kupchan, 1987). However, using a governmental politics model is particularly useful in understanding the record of the RDF. As Allison and Zelikow (1999: 255) argue, policy "outcomes are formed, and deformed, by the interaction of competing preferences". It was the struggle within the upper echelons of the Carter Administration, predominantly between the main political actors in the State Department and the NSC, to define the policy of détente that ultimately hindered the effective implementation of the RDF. Secretary of State Vance was particularly effective in thwarting the implementation of the RDF by arguing that it would damage continued US-Soviet cooperation. It was the APNSA's continuous initiatives and his capacity to exploit international crises that ultimately provided the impetus for unblocking the political logjam. As crises mounted in the Third World, particularly the Middle East, Brzezinski was increasingly capable of interpreting the situation and framing the adequate policy recommendations in the interagency debate.

Like Carter, many newly elected political officials seek to implement an agenda of reform and change. In particular, different regions can attract policy-makers' attention and recolor their mental maps. For instance, the Obama Administration announced a strategic turn towards the Asia-Pacific region (Ross, 2012). In resemblance to the Carter Administration in the Middle East, the Obama Administration

has sought to strengthen US military presence and power projection in the Pacific region. In particular, the Administration has augmented its naval capabilities by increasing deployments to Australia and Singapore and reinforcing military cooperation with other regional actors such as Cambodia, Indonesia, Philippines, Vietnam, and New Zealand (Manyin, 2012; Ross, 2012). This policy reflects a clear commitment to a maritime strategy for facing the growing challenges in the Asia-Pacific region. Moreover, the 2012 Defense Strategic Guidance signaled the intention to shift the Department of Defense's priorities toward the Pacific region (Dale, 2014). However, as the current study attests, there are discrepancies between policy decision-making and policy implementation. While officials may decide on a particular policy, its development and implementation may encounter several barriers. Just as the RDF encountered bureaucratic and political obstacles, the American strategic shift toward the Pacific region may also come across many similar barriers. Bureaucratic organizations will certainly struggle to secure scarce resources and assume greater influence in determining military strategy. What is more, governmental political battles will continue to frame the strategic international context and define the most appropriate policies. While some officials will view China as the greatest peril in the near future, others will champion other threats such as international terrorism or the rise of illiberal democracies such as Russia. These political challenges undoubtedly contributed to the lack of any clear reference to the new Pacific strategy in President Obama's recent major foreign policy speech at West Point (Landler, 2014). An understanding of the bureaucratic and political dynamics involved in the policy-making process will help decision-makers manage change and overcome some of the existing barriers. Specifically, by understanding the dynamics in governmental organizations and decision-making groups, particularly those involved in framing and defining the political context, decision-makers can also try to steer the decision-making process to avoid undesirable outcomes.

References

- Aaron to Brzezinski (27 December 1979). "JCS Briefing on the RDF". Jimmy Carter Library, Z. Brzezinski Collection, Meetings, Box 32, "Meetings SCC 254" folder.
- Allison, G. and Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.
- Bendor, J. and Hammond, T. (1992). "Rethinking Allison's Models". *The American Political Science Review* n° 2, pp. 301-322.
- Bernstein, B. (2000). "Understanding Decision-making, US Foreign Policy, and the Cuban Missile Crisis: A Review Essay". *International Security* n°1, pp. 134-164.
- Bliddal, H. (2011). *Reforming Military Command Arrangements: The Case of the Rapid Deployment Joint Task Force*. US Army War College: Carlisle.

- Brzezinski, Z. (1983). *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*. New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Brzezinski to Brown (01 May 1979). "Memorandum from Brzezinski to Secretary Brown". Jimmy Carter Library, Z. Brzezinski Collection, Alpha Channel, Box 20, "Alpha Channel 5/79-8/79" folder.
- Brzezinski to Carter (16 May 1980). "NSC Weekly Report no. 141". Jimmy Carter Library. Z. Brzezinski Collection, Weekly Reports, Box 42.
- Brzezinski to Carter (26 December 1979). "Reflections on Soviet Intervention in Afghanistan". The Carter-Brezhnev Project at the National Security Archive, George Washington University. Available at http://www.gwu.edu/~nsarchiv/carterbrezhnev/docs_intervention_in_afghanistan_and_the_fall_of_detente/doc73.pdf (Accessed 11 February, 2013).
- Brzezinski to Carter (03 August 1979). "NSC Weekly Report no. 105". Jimmy Carter Library, Z. Brzezinski Collection, Weekly Reports, Box 42.
- Brzezinski to Carter (03 March 1979). "Consultative Security Framework for the Middle East". Jimmy Carter Library, National Security Affairs: Staff Material/Horn, Box 3, "4/79" folder.
- Brzezinski to Carter (28 December 1978). "NSC Weekly Report no. 83". Jimmy Carter Library, Z. Brzezinski Collection, Weekly Reports, Box 41, "Weekly Reports 82-90" folder.
- Burke, J. (2000). *Presidential Transitions: From Politics to Practice*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Carter, J. (1983). "Address by the President at Wake Forest University [March 17, 1978]", in *American Foreign Policy Basic Documents, 1977-1981*. Washington, DC: Office of the Historian of the Department of State, pp. 20-24.
- Carter, J. (1982). *Keeping Faith: Memoirs of a President*. Bantam Books: New York.
- CNA-78 (30 March 1979). "Comprehensive Net Assessment 1978: Overview, attachment to NSC Weekly Report no. 92". Jimmy Carter Library, Z. Brzezinski Collection Box 42, "Weekly Reports 91-101" folder.
- Dale, C. (2014). *The 2014 Quadrennial Defense Review (QDR) and Defense Strategy: Issues for Congress*. Washington: Congressional Research Service.
- Echterhoff, G., Higgins, E. and Levine, J. (2009). "Shared Reality: Experiencing Commonality with Others' Inner States about the World". *Perspectives on Psychological Science* n° 5, pp. 496-521.
- Ermarth and Welch to Brzezinski (16 January 1980). "Memorandum from Ermarth and Welch to Brzezinski 'Basing Access and Exercise Issues at Thursdays SCC'". Jimmy Carter Library. Z. Brzezinski Collection, Meetings Box 32, "Meetings SCC 254" folder.
- Garrison, J. (2001). "Framing Foreign Policy Alternatives in the Inner Circle: President, Carter, his Advisors, and the Struggle for the Arms Control Agenda". *Political Psychology* n° 22, pp. 775-807.

- George, A. (1980). *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder: Westview Press.
- Gersick, C. and Hackman, J. (1990). "Habitual Routines in Task-Performing Groups". *Organizational Behavior and Human Decision Processes* n°1, pp. 65-97.
- Glad, B. (2009). *An Outsider in the White House: Jimmy Carter, His Advisors, and the Making of American Foreign Policy*. Cornell University Press: New York.
- Goldmann, K. (1983). "Détente and Crisis". *Cooperation and Conflict* n° 3, pp. 215-232.
- Holsti, O. (2006). "Theories of International Relations" in O. Holsti (ed.), *Making American Foreign Policy*. Routledge: New York, pp. 313-344.
- Kaufman, H. (2001). "Major Players: Bureaucracies in American Government". *Public Administration Review* n°1, pp. 18-52.
- Krasner, S. (1972). "Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)". *Foreign Policy* n°7, pp. 159-179.
- Kupchan, C. (1987). *The Persian Gulf and the West: Dilemmas of Security*. Boston: Allen & Unwin.
- Landler, M. (2014). "Obama Warns US Faces Diffuse Terrorism Threats". *The New York Times*. Available at http://www.nytimes.com/2014/05/29/us/politics/obama-foreign-policy-west-point-speech.html?_r=0 (Accessed 05 June 2014).
- Link, M. (2000). "The Presidential Kaleidoscope: Advisory Networks in Action", in R. Shapiro, M. Kumar and L. Jacobs (eds.) *Presidential Power: Forging the Presidency for the Twentieth Century*. New York: Columbia University Press, pp. 235-261.
- Manyin, M. (2012). *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia*. Washington: Congressional Research Service.
- Newmann, W. (2004). "The Structures of National Security Decision Making: Leadership, Institutions, and Politics in the Carter, Reagan, and G. H. W. Bush Years". *Presidential Studies Quarterly* n°2, pp. 272-306.
- Njølstad, O. (2004). "Shifting Priorities: The Persian Gulf in US Strategic Planning in the Carter Years". *Cold War History* n°3, pp. 21-55.
- Odom, W. (2006). "The Cold War Origins of the US Central Command". *Journal of Cold War Studies* n°2, pp. 52-82.
- Odom to Brzezinski (07 January 1980). "Progress on the RDF". Jimmy Carter Library. Z. Brzezinski Collection, Meetings, Box 32, "Meetings SCC 254" folder.
- PD-18 (24 August 1977). *Presidential Directive 18, US National Strategy*. Jimmy Carter Library website. Available at http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/pddirectives/pres_directive.phtml.
- PRC (08 July 1977). "Policy Review Committee Meeting: Summary of Conclusions". Jimmy Carter Library, Z. Brzezinski collection: Subject File, Box 24, "Meetings PRC 7/8/77" folder.
- PRM-10 (18 February 1977). *Presidential Review Memorandum 10, Comprehensive Net Assessment and Military Force Posture Review*. Jimmy Carter Library [website]. Available at <http://>

- www.jimmycarterlibrary.gov/documents/prmemorandums/pres_memorandums.phtml.
- PRM-10 Annex (undated). *PRM-10, Final Report "Military Strategy and Force Posture Review"*. Jimmy Carter Library [website]. Available at http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/prmemorandums/pres_memorandums.phtml.
- Ross, R. (2012). "The Problem with the Pivot: Obama's New Asia Policy Is Unnecessary and Counterproductive". *Foreign Affairs* n°6, pp. 70-83.
- Rothkopf, David (2005). *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*. New York: Public Affairs.
- SCC (14 January 1980). "Special Coordinating Committee Meeting: Summary of Conclusions". The Carter-Brezhnev Project at the National Security Archive, George Washington University. Available at http://www.gwu.edu/~nsarchiv/carterbrezhnev/docs_intervention_in_afghanistan_and_the_fall_of_detente/doc78.pdf (Accessed 11 February, 2013).
- SCC (27 January 1978). "Special Coordinating Committee Meeting: Summary of Conclusions". The Carter-Brezhnev Project at the National Security Archive, George Washington University. Available at http://www.gwu.edu/~nsarchiv/carterbrezhnev/docs_global_competition/Tab%202/19780127%20-%20Summary%20of%20Conclusions,%20SCC%20Meeting%20on%20Horn%20of%20Africa.pdf (Accessed 20 January, 2013).
- Schoemaker, C. (1989). *Structure, Function and the NSC Staff: An Officers Guide to the National Security Council*. Carlisle: US Army War College.
- Skidmore, D. (1996). *Reversing Course: Carter's Foreign Policy, Domestic Politics, and the Failure of Reform*. Nashville: Vanderbilt University Press.
- Steinbruner, J. (2002). *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Stern, E. and Sundelius, B. (2011). "Understanding Small Group Decisions in Foreign Policy: Process Diagnosis and Research Procedure", in P. Hart, E. Stern and B. Sundelius (eds.), *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-making*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, pp. 123-150.
- Stern, E. and Verbeek, B. (1998). "Whither the Study of Governmental Politics in Foreign Policymaking? A Symposium". *Mershon International Studies Review* n°2, pp. 205-255.
- 't Hart, P. (2011). "From Analysis to Reform of Policy-making Groups", in P. Hart, E. Stern and B. Sundelius (eds.), *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-making*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, pp. 311-336.
- Tarnoff to Brzezinski (01 May 1979). "Memorandum from Tarnoff to Brzezinski". Jimmy Carter Library, Z. Brzezinski Collection, Alpha Channel, Box 20, "Alpha Channel 5/79-8/79" folder.
- Vance, C. (1983). *Hard Choices: Critical Years in Americas Foreign Policy*. New York: Simon and Schuster.
- Wagner, R. (1974). "Dissolving the State: Three Recent Perspectives on International Relations". *International Organization* n°3, pp. 435-466.

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África
	132		Segurança no Mediterrâneo
	133		Cibersegurança
2013	134		Ásia-Pacífico
	135		Conselho de Segurança da ONU
	136		Estratégia
2014	137		Reflexões sobre a Europa
	138		Brasil
	139		Portugal na Grande Guerra
2015	140		Nuclear Proliferation

Política Editorial

Nação e Defesa é uma publicação periódica 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 as problemáticas de segurança mais recentes.

A Revista dá atenção especial ao caso português, sendo 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 journal edited by the Portuguese National Defence Institute and focused on security and defense issues both at a national and international level. Thus, *Nação e Defesa* aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views concerning the various paradigms and theoretical approaches relevant to security and defence.

The journal pays special attention to the portuguese situation, being a space for reflection and debate over the broad choices that Portugal faces in terms of security and defence, as well as other international security issues with potential impact over the portuguese interests.

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio eletrónico para idn.publicacoes@defesa.pt

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).
- Ser redigido de acordo com a norma de Harvard disponível em <http://libweb.anglia-ac-uk/referencing/harvard.htm>

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>) 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 respetiva 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 (150 € por artigo) será efetuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá três exemplares da revista na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Coordenador Editorial da *Nação e Defesa*.

PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent by email to idn.publicacoes@defesa.pt

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).
- Written according to the Harvard reference system available at <http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (<http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>), 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 (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Three issues of the magazine will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____

_____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription _____

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

Instituições/Institutions 40,00 €

Individuais/Individuals 25,00 €

Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/Previous Issues – 8,50 € cada/each + portes/
/postage charges

Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque nº _____ Banco _____ à ordem do IDN

Transferência Bancária NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt
ids.publicacoes@defesa.pt
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

EXTRA DOSSIÊ

RUI VINHAS, RUI CARMO, CRISTINA MATOS E PAULA VICENTE PARA AS ACTAS: A PARTICIPAÇÃO DE PORTUGAL NA ELABORAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA MARÍTIMA DA UNIÃO EUROPEIA
NUNO SEVERIANO TEIXEIRA E ANA SANTOS PINTO A DEFESA EUROPEIA EM TEMPO DE AUSTERIDADE: OS DESAFIOS PARA A EUROPA DO SUL
LUIS DA VINHA THE (NOT SO) RAPID DEPLOYMENT FORCE: BUREAUCRATIC AND POLITICAL BARRIERS TO IMPLEMENTING STRATEGIC CHANGE

