

A Geopolítica do Mar Português

Contributo ao I Congresso Nacional de Segurança e Defesa

Inês de Carvalho Narciso

Abstract

Partindo da posição geográfica de Portugal, esta comunicação tem como objectivo abordar as potencialidades que *o mar português* encerra.

Pretende-se englobar conceitos da estratégia, geopolítica, da ciência política e relações internacionais, optando-se por uma metodologia multidisciplinar.

A multidisciplinaridade traduz-se no conceito de amplitude horizontal que o mar português ocupa, envolvendo diversos sectores da vida nacional através dos quais Portugal pode maximizar o binómio desenvolvimento-segurança.

O actual contexto de segurança faz com que as fronteiras geográficas e de pertença a organizações internacionais sejam cada vez mais fluidas. Por conseguinte os vários espaços e organizações interpenetram-se no combate aos problemas de segurança nacional e internacional.

No caso de Portugal, enquanto *estado fronteira* abre-se uma janela de oportunidade para se assumir como um país-chave na articulação das várias pertenças e na potencialização da sua vocação marítima e global.

Para tal é fundamental a elaboração de uma estratégia de segurança nacional que tenha uma projecção global, ou seja, uma modalidade de acção que se prove adequada, aceitável e exequível na prossecução do aproveitamento coerente do espaço geopolítico em que o nosso país se insere.

Articulação é, por isso, a palavra-chave desta comunicação que enfatizará a necessidade de equilíbrio entre os ambientes externo e interno, num contexto de *continuum* de segurança em que os desafios e ameaças são maioritariamente *globais*.

Interessa, assim, procurar identificar qual o papel de Portugal neste cenário, através da análise geopolítica do Mar Português.

Índice

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introdução | 3 |
| O Mar enquanto património imaterial nacional | 4 |
| Identidade e história | 4 |
| O valor do mar | 6 |
| As dimensões do mar | 7 |
| Dimensão Cultural | 8 |
| Dimensão Ambiental | 8 |
| Dimensão Científico-Tecnológica | 9 |
| Dimensão Económica | 10 |
| A Geopolítica do Mar Português | 12 |
| O mar na estratégia nacional de segurança e defesa | 12 |
| Conclusão | 17 |
| Bibliografia | 19 |
| Anexos | 20 |
| Acções Estratégicas na Área da Segurança e Defesa Nacional plasmadas no documento que define uma <i>Estratégia Nacional para Mar</i> ¹ . | |

¹ Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar , *Estratégia Nacional para o Mar*, Ministério da Defesa Nacional, Lisboa, 2006, p.29.

Introdução

Esta comunicação tem como tema central a “Geopolítica do Mar Português”. Por conseguinte pretende-se enfatizar a relação intrínseca entre a problemática da segurança e o espaço no contexto nacional através do elemento mais pronunciado do território nacional: o mar.

De facto, mais do que uma circunstância conjuntural, a condição de Portugal é estruturalmente marítima, não podendo por isso dela dissociar-se na formulação ou na implementação de modalidades de acção estratégica ou de políticas, principalmente no que concerne a política externa e a política de defesa, mas também na área da administração e segurança interna e economia, por exemplo.

É pois, no seguimento desta linha de pensamento que se afirma que o mar encerra em si um valor incalculável por constituir um elemento incontornável e essencial à elaboração de uma estratégia de segurança nacional capaz de se cumprir internamente e de se projectar no exterior do espaço nacional.

Para tal iniciar-se-á esta comunicação com a dimensão histórica e antropológica que identifica o mar como elemento identitário da nação portuguesa, como património imaterial nacional. Nesta primeira parte irá ser destrinchada essa dimensão intangível do Mar enquanto elemento basilar da história e da construção de Portugal.

Em segundo lugar serão abordadas várias dimensões do mar, nomeadamente, a dimensão cultural; a dimensão ambiental; a dimensão científico-tecnológica; e a dimensão económica. O objectivo deste capítulo é apresentar as potencialidades que o Mar encerra. A premissa base deste capítulo, se não de toda a comunicação, é a qualificação do mar como um *hipercluster*, um elemento que exige articulação e coordenação dos vários sectores para que seja tirado proveito deste elemento nas suas várias dimensões tendo todas elas em comum o facto de perspectivarem o mar como recurso.

Por último, tratar-se-á especificamente da “geopolítica do mar português” - título desta comunicação. Neste capítulo o enfoque é sobretudo político e estratégico, surgindo estas disciplinas como as mais adequadas para alcançar o objectivo de defender a tese de que o mar português constitui um dos mais valiosos elementos nacionais e que, por isso mesmo, é um elemento incontornável à formulação de uma estratégia nacional, e, especificamente, de uma estratégia nacional de segurança.

Para a análise proposta utilizar-se-ão ferramentas teórico-conceituais da estratégia, ciência política, relações internacionais, história e antropologia.

A transdisciplinaridade desta comunicação reflecte, assim, uma das premissas que preside à sua elaboração: o carácter horizontal da importância do mar na estratégia nacional, i.e., a necessidade de maximizar recursos de várias disciplinas na defesa de um projecto que salvaguarde os interesses nacionais.

O Mar enquanto património imaterial nacional

Identidade e história

O mar tem não só feito parte do imaginário simbólico português como da realidade, no passado e no presente.

Nos inícios do século XIV dão-se as primeiras aventuras marítimas, sendo que só no século XV Portugal se vai assumir como um importante elemento de ligação entre o *Velho* e o *Novo* mundo desviando o epicentro da história do Mediterrâneo para o Atlântico, iniciando um verdadeiro processo de globalização.

Podem definir-se vários impulsos na aventura expansionista portuguesa. Esta inicia-se no Norte de África com a conquista de Ceuta (1415), tem um segundo momento marcante em 1498 com a viagem de Vasco da Gama à Índia, ligando Oriente e Ocidente por mar; em 1500 com Pedro Álvares Cabral chegamos ao continente Americano, mais concretamente ao Brasil e, como último momento crucial da expansão marítima, indico o povoamento e ocupação efectiva dos territórios descobertos em África, posteriormente à Conferência de Berlim de 1885.

O mar vai-se pronunciando como elemento estratégico, mas mais do que isso, assume um carácter central na construção da identidade nacional.

De acordo com Eric Erickson existem três condições fundamentais para definir o que é *identidade*, a saber, a distinção relativamente a outro; a atribuição de significado; e, por último, a atribuição de valor.

Em primeiro lugar, o *outro* é susceptível de mudança, ou seja, de acordo com o momento histórico vão sendo diferentes os *outros* em oposição aos quais se constrói a nossa identidade.

Todavia, pode dizer-se que o *outro* mais frequente foi historicamente o Reino de Castela. Tal prende-se com a fatalidade geográfica que é o facto de serem o único conjunto populacional com quem há um contacto directo e se partilham fronteiras terrestres.

Para além disso, *identidade* implica uma consciência de pertença, bem como do valor e significado que lhe é atribuída, que se vai construindo ao longo do tempo e que se altera à medida que o *discurso* sobre nós próprios e os outros muda.

No que concerne o conceito de *identidade nacional*, nomeadamente o de *identidade nacional portuguesa*, este foi bastante trabalhado por Jorge Dias que identificou os *Elementos Fundamentais da Cultura Portuguesa*².

Segundo este antropólogo em Portugal o elemento de unificação e permanência da nação foi, para além do político, o *mar*. Foi a *força atractiva do Atlântico que amontoou no litoral a densidade da população portuguesa*³ e fez com que se polarizassem as várias regiões culturais heterogéneas num conjunto nacional coeso, numa *nação* onde, segundo Renan, há o reconhecimento de uma história comum, interesses comuns, e um destino partilhado.

A junção da história com a antropologia faz-nos entender quão importante é o mar na simbologia, na identidade, mas também nas opções estratégicas de Portugal.

É o mar que surge e reforça ao longo do tempo o lugar de um Portugal soberano, e marca profundamente os modelos de inserção internacional do nosso país. Nesse sentido, o mar afirma-se como um importante elemento do património imaterial nacional.

A influência do mar enquanto elemento definidor do eu colectivo manifesta-se numa mentalidade colectiva que intuitivamente define os seus interesses e a sua vontade em relação ao mar. É por isso que, sequestramente, o mar se revela como um importante factor ao cálculo estratégico e não deve ser descurado na formulação de uma estratégia nacional.

² Jorge Dias, *Estudos de Antropologia*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda.

³ Jorge Dias, *idem*, *ibidem*.

O valor do mar

A estratégia nacional, ou conceito estratégico nacional, sendo algo abstracto deve conter o mar numa dimensão estratégica integral, mas também ir para além dessa dimensão. De facto, o conceito estratégico nacional deve ser passível de se desmultiplicar em estratégias gerais e particulares que respeitem este elemento e que lhe dêem o devido valor.

A evidência da geografia é por si só um sinal claro da dimensão do mar português. Se por um lado Portugal continental corresponde a uma área de cerca de 90 000 Km², com uma fronteira marítima de 850 km, aproximadamente. Por outro, estende a sua soberania sobre um Mar Territorial⁴ com cerca de 15 200 Km² e é, ainda, responsável por uma Zona Económica Exclusiva⁵ com uma superfície total de 1 715 000 Km², divididos pelo Continente, Madeira e Açores. A ZEE portuguesa é, portanto, 18 vezes superior ao território nacional.

Esta evidência geográfica pode e deve ser bem (re)aproveitada nas suas diversas potencialidades.

Baseada nestas mesmas premissas foi estabelecida em 2003 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º81/2003 a Comissão Estratégica dos Oceanos (CEO). A CEO tinha como principal propósito a formulação de uma estratégia nacional para o Oceano, que veio a cumprir em Março de 2004.

Deste relatório conclui-se que o mar ocupa uma amplitude horizontal tocando várias áreas desde a educação à economia, passando pelo ambiente à defesa, e pela economia e cultura.

Apesar deste esforço, as propostas e conclusões sobre as potencialidades e oportunidades do posicionamento geoestratégico de Portugal têm sido pouco veiculadas, não se verificando uma ponte eficaz e efectiva entre a fase de formulação e a de implementação (ou materialização) da estratégia defendida.

⁴ Reserva-se a todo o Estado costeiro o direito de fixar a largura do seu Mar Territorial até um limite que não ultrapasse 12 milhas marítimas. Esta regra foi estabelecida pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

⁵ Zona Económica Exclusiva é, de acordo com a Lei n.º37/77 de 28 de Maio, a zona cujo limite exterior é uma linha em que cada ponto se encontra a uma distância de 200 milhas do ponto mais próximo da linha de base a partir da qual se mede a largura do Mar Territorial Português.

Ainda assim pretende-se, neste ponto da comunicação, chamar a atenção para a amplitude horizontal do mar enquanto factor estratégico nacional. Recorrer-se-á para tal a alguns dos pontos do Relatório da Comissão Estratégico dos Oceanos e também à Estratégia Nacional para o Mar concebida pela Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar em 2006.

Para isso creio necessária a introdução de algumas das dimensões gerais nas quais o mar pode transformar-se de potência em poder, maximizando-se o seu valor estratégico nas várias áreas da vida nacional, constituindo-se como um pleno factor de poder nacional.

As dimensões do Mar

A análise do mar e a sua identificação enquanto factor de poder abrange um conjunto de elementos ou perspectivas que sublinham o carácter horizontal da sua amplitude. Assim sendo, é necessário ter uma visão global dos factores de poder nacional “que contribuem para a articulação do pensamento estratégico marítimo”⁶, ou seja, dos elementos ou dimensões “do poder efectivo que nos permitirá avaliar a capacidade do Estado para realizar objectivos que se propõe atingir”⁷.

Nesta comunicação não interessará, até por motivos de limitação da mesma, abordar todas as dimensões. Abordar-se-ão, no entanto, as que se consideram importantes para a formulação de uma estratégia nacional e de segurança de um país marítimo como o é Portugal.

De acordo com o Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos⁸ são identificados 5 objectivos estratégicos⁹ que “assentam no cumprimento de uma *Missão* para Portugal, (...) assumir e destacar o nosso país como uma importante nação oceânica da Europa”¹⁰.

Estes objectivos estratégicos cobrem a dimensão cultural; ambiental; científico-tecnológica; económica; internacional; segurança e defesa.

⁶ António Ferraz Sachetti, “O Pensamento Estratégico e o Mar”, in *O Mar no Pensamento Estratégico Nacional*, Nação e Defesa, nº122, Primavera 209, Lisboa, Instituto de Defesa Nacional, pp.117-125, p.121.

⁷ Idem, p.121.

⁸ Comissão Estratégica para os Oceanos, *Um desígnio nacional para o século XXI*, Relatório da Comissão Estratégica para os Oceanos, Parte II, Lisboa, 2004, disponível em http://www.emam.com.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=51&Itemid=115.

⁹ Os 5 objectivos estratégicos são: (1) Valorizar a associação de Portugal ao Oceano como factor de identidade; (2) Assegurar o conhecimento e a protecção do Oceano; (3) Promover o Desenvolvimento Sustentável das Actividades Económicas; (4) Assumir uma posição de destaque e especialização em Assuntos do Oceano; (5) Construir uma estrutura institucional moderna de gestão do Oceano. E desdobram-se em objectivos sectoriais mais específicos.

¹⁰ Comissão Estratégica para os Oceanos, *Um desígnio nacional para o século XXI*, idem, p.7.

Interessa abordar os principais pontos das várias dimensões, enfatizando as duas últimas para uma melhor compreensão do valor do mar numa estratégia nacional de segurança e defesa.

Dimensão Cultural

O valor do mar do ponto de vista cultural, para além do que foi já mencionado relativamente ao conceito de identidade nacional, reflecte-se, também, em elementos culturais mais tangíveis.

O mar vai para além da simbologia e do mito, está presente também na arquitectura, na pintura, e na literatura. O facto do povo português se sentir identificado com esses elementos é prova de que o mar tem na imaginação colectiva, mas também no património cultural um lugar de destaque que vai dos Lusíadas ao Mosteiro dos Jerónimos.

A maior potência da dimensão cultural do mar é precisamente o facto de o sentirmos como “nosso”, ou seja, haver uma identificação com este elemento que faz com que se pense “o mar como elemento fulcral da vida colectiva, em função do qual [se] concebem e põem em prática os grandes projectos do país”¹¹.

Por conseguinte a dimensão cultural apoia não só a definição de objectivos nacionais, como a sua implementação pelo facto de haver, na sociedade em geral, e nas elites políticas em particular, uma “consciência marítima”. Este é um factor que “deverá sempre constar da estrutura do pensamento estratégico nacional”¹².

Dimensão Ambiental

O Mar surge na vertente ambiental como suporte essencial de vida. A importância do mar como ‘património comum da humanidade’ não se limita às fronteiras. A sua contiguidade fez com que diversas doutrinas e regimes internacionais surgissem para regular a sua exploração.

¹¹ António Silva Ribeiro, “Uma visão estratégica do mar”, s.d., p.8

¹² António Ferraz Sachetti, *op. cit.*, p.121.

O mais importante regime jurídico marítimo é a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), em vigor desde 1994 e que, não incidindo especificamente sobre a dimensão ambiental, regula soberanias sobre o mar.

Nesta dimensão assume especial relevo o conhecimento científico e tecnológico na utilização sustentável dos recursos costeiros e marinhos no sentido de se desenvolver de forma sustentada e sustentável o aproveitamento dos vastos recursos que nos oferece o mar e os Oceanos.

Estas são preocupações globais que tiveram lugar no relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos¹³.

Portugal como país oceânico terá de ter em conta que só o aproveitamento ecologicamente sustentável terá retorno significativo a médio-longo prazo.

Neste sentido a Comissão Estratégica dos Oceanos propõe no seu relatório que “os portugueses, precisamente pela condição geográfica do nosso país e pela sua relação ancestral com o Mar, mais do que muitos outros povos deverão estar predispostos a desenvolver um sentimento vivo de responsabilidade, bem como aceitar uma obrigação particular de custódia do Oceano”¹⁴.

Em suma, a dimensão ambiental deverá integrar também uma estratégia para a preservação e maximização do valor do mar no contexto da defesa dos interesses nacionais.

Dimensão Científico-Tecnológica

A terceira dimensão do mar considerada nesta comunicação concerne o desenvolvimento científico e tecnológico. Por conseguinte dá primazia à investigação e formação como forma de rentabilização de um recurso expressivo mas escasso.

Abarca, por isso, quer a preservação quer o estudo de formas de exploração marinha sustentáveis.

¹³ Comissão Mundial Independente para os Oceanos, *O Oceano...nosso futuro*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998

¹⁴ Comissão Estratégica para os Oceanos, *op. cit.*, p.21.

Esta é uma dimensão de grande relevo, que muito contribui para todas as outras, e tem como principal vector a *gestão integrada*, ou seja, partindo de um conhecimento profundo do mar, da costa, dos ecossistemas e ambiente marinho potenciar esses mesmos recursos de forma sustentável.

O conhecimento do e sobre o mar é aliás um dos três pilares estratégicos da Estratégia Nacional para o Mar onde se preconiza que “só através de uma aposta coerente e sustentada na investigação científica e no desenvolvimento de novas tecnologias aplicadas ao oceano e às zonas costeiras é possível criar uma base sólida para as decisões de governação, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável e de gestão integrada”¹⁵.

A assumpção de um padrão de exigência elevado no campo científico-tecnológico significaria para Portugal chegar a um lugar de destaque internacional. A ligação entre a situação geográfica de Portugal com um lugar de charneira no desenvolvimento da ciência e tecnologia ligadas ao mar seria o ponto óptimo numa estratégia nacional ligada ao mar.

Dimensão Económica

A economia marítima portuguesa é uma área de grande potencial que carece de um aproveitamento conforme, talvez por falta de definição de uma estratégia que mobilize os vários actores públicos e privados, nacionais e internacionais, em torno de um projecto coerente e adequado para a rentabilização económica dos recursos que advém da localização quase insular de Portugal, da sua costa e, sobretudo, da sua Zona Económica Exclusiva.

O cluster que representa a economia do mar em Portugal tem sido subaproveitado. Para comprovar tal afirmação basta olhar para os sectores envolvidos neste cluster (ou *hipercluster*) e ver-se-á que nenhum deles veio trazer vantagem competitiva à economia portuguesa. De entre a pesca, o transporte marítimo, a actividade portuária, a indústria naval, o turismo, as energias renováveis, a ciência, tecnologia e inovação, a biotecnologia e a exploração de recursos vivos ou não vivos, apenas o turismo e recreio náuticos tem apresentado crescimento.

¹⁵ Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar , *Estratégia Nacional para o Mar*, Ministério da Defesa Nacional, Lisboa, 2006, pp.12-13.

Recentemente a Sociedade de Avaliação Estratégica e Risco (SaeR), com o apoio da Associação Comercial de Lisboa, desenvolveu um estudo precisamente sobre a dimensão económica do mar intitulado “*Hypercluster da Economia do Mar*”. José Poças Esteves, economista e um dos responsáveis pelo estudo, afirma que, de facto, “o valor económico das actividades ligadas ao mar representa, actualmente, um valor muito pequeno do PIB e do Emprego portugueses, dois por cento e 70 mil pessoas, respectivamente, em termos directos. (...) Se considerarmos os efeitos totais, directos e indirectos, o valor total daquela contribuição deverá ser de cerca de cinco a seis por cento do PIB”¹⁶.

Nesse estudo são, porém, apresentadas propostas que se baseiam na ideia da *hyperclusterização* do mar português que consiste na criação de sinergias agregadas dos vários agentes económicos dos vários sectores ou grupos (clusters) ligados à economia marítima que aponta para um impacto de “cerca de quatro a cinco por cento do PIB e, no conjunto englobando os efeitos indirectos, cerca de 10 a 12 por cento do PIB português, isto é duplicando o peso actual na economia portuguesa. Se juntarmos a este segmento da economia o Turismo, poderemos estar seguramente a falar de mais de 25 por cento ou mesmo 30 por cento da economia portuguesa no final do primeiro quartel do século XXI”¹⁷.

A este estudo prospectivo deve ser acrescentado mais um dado de grande importância, sobretudo para a dimensão económica, mas sobretudo estratégica do mar português: a proposta de extensão da plataforma continental de 200 para 350 milhas, elaborada pela Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental que a ser aceite pela Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU significará o redimensionamento da economia, mas também da soberania portuguesas, uma vez que nos confere direitos exclusivos para exploração e aproveitamento dos recursos naturais no leito e subsolo e, conseqüentemente, maiores responsabilidades na defesa e gestão do território e recursos.

Neste sentido a maior potencialidade que o mar português encerra da sua dimensão económica é a sua “(l)ocalização geográfica de Portugal no cruzamento de rotas marítimas de ligação do Norte da Europa ao Mediterrâneo, ao Médio e ao Extremo Oriente, à África e à

¹⁶ José Poças Esteves em entrevista à *Transportes em Revista*, em 13 de Maio de 2010, consultado em <http://www.transportesemrevista.com/Default.aspx?tabid=210&language=pt-PT&id=3219>.

¹⁷ Idem, *ibidem*.

América”¹⁸ e de uma costa imensa que permitem o desenvolvimento de uma economia marítima.

De facto, na estratégia de modernização do país veiculada no programa do XVIII Governo Constitucional¹⁹ o sector marítimo é referido como uma das áreas de destaque em que se afirma que “(o) Governo desenvolverá um programa nacional de aproveitamento do espaço marítimo, que promova a exploração científica e económica do mar, solo e subsolo marítimos”²⁰.

Este é um desafio ainda por cumprir e que exige do país uma vontade traduzida na formulação de uma estratégia adequada, aceitável e exequível para transformar esta potencialidade numa realidade.

A Geopolítica do Mar Português

A geografia enquanto factor de poder, mas sobretudo, enquanto elemento que sugere um rumo estratégico é, no caso de Portugal um elemento que nos situa no mundo, mas que vai além dos mapas.

Numa estratégia nacional, ou no conceito estratégico nacional, a vocação marítima toma a geografia como circunstância física a ser aproveitada pela política, numa perspectiva estratégica. De facto “(e)sta especificidade e esta condição geográfica constitui uma diferença marcante relativamente a outros países europeus, porque nos oferece consideráveis oportunidades e alternativas no nosso relacionamento internacional”²¹.

Assim sendo, e como foi retratado no ponto anterior, as várias dimensões do mar terão de ser articuladas para se conseguir atingir e materializar os objectivos estratégicos nacionais.

Para tal, há ainda que abordar duas dimensões que considero especialmente relevantes para um aproveitamento e potencialização do mar no contexto da estratégia nacional de segurança e defesa: as relações internacionais; e a segurança e defesa.

¹⁸ Comissão Estratégica para os Oceanos, *op. cit.*, p.115.

¹⁹ Programa do XVIII Governo Constitucional da República Portuguesa 2009-2013, consultado em http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/Programa_GC18.pdf, pp.22-23.

²⁰ *Idem*, p.33.

²¹ Tiago de Pitta e Cunha, “A importância Estratégica do Mar para Portugal”, in *Portugal e o Mar*, Nação e Defesa, nº108 – 2ª Série, Verão 2004, Lisboa, Instituto de Defesa Nacional, pp.41-52, p.47

O mar na estratégia nacional de segurança e defesa

O Mar é um “*assunto de amplitude horizontal*”. A nível institucional de organização do Governo insere-se, sobretudo, no Ministério da Defesa, veja-se a Secretaria de Estado da Defesa e dos Assuntos do *Mar*.

Na *amplitude horizontal* destacam-se, nesta comunicação, duas dimensões adicionais que se consideram centrais ao sucesso de uma estratégia nacional que, integrada num mundo globalizado em que as soberanias são funcionais e as fronteiras de segurança são fluidas: as relações internacionais; e a segurança e defesa, respectivamente.

Quanto às relações internacionais, a Estratégia Nacional para o Mar identifica como acção estratégica a dimensão que o mar assume potencialmente na política externa portuguesa. Nomeadamente através da promoção da “centralidade atlântica de Portugal e [d]as relações externas com outros continentes, nomeadamente as relações transatlânticas e as a desenvolver no âmbito da comunidade de países de língua portuguesa, afirmando Portugal como o país marítimo da Europa e defendendo os interesses nacionais em todos os *fora* internacionais relevantes”²².

Torna-se importante, porém, ter uma abordagem realista a um objectivo tão ambicioso. Na realidade Portugal sofre de exiguidade, ou seja, Portugal é o que Adriano Moreira apelida de “Estado Exíguo”.

A conceptualização da exiguidade do Estado Português advém da constatação de que “(p)ara responder à exigência de reinvenção de um conceito estratégico nacional renovado, é prioritária a meditação sobre as capacidades reais do Estado, e sobre a coerência da sua relação com a comunidade nacional”²³.

É precisamente sobre essas capacidades reais que versa o conceito de Estado Exíguo e que este é caracterizado como uma circunstância de Portugal por ser “de regra um país dependente de factores externos, decidido a procurar fora do território matricial apoios políticos e recursos materiais que habilitassem o Estado a desempenhar as funções e realizar os objectivos do seu conceito estratégico variável em cada época”²⁴.

²² Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar , *op. cit.*, p.24.

²³ Adriano Moreira, *A Circunstância do Estado Exíguo*, Loures, Diário de Bordo, 2009, p.15.

²⁴ *Idem*, p.13.

É essa circunstância que faz com se identifique uma “necessidade histórica e permanente de o Estado ter um *apoio externo*”²⁵. Assim, e perante uma “situação de debilidade dos meios do Estado e do bem-estar das populações (Estado exíguo) que os desafios geopolíticos, quer da segurança quer da interculturalidade”²⁶ adquirem uma importância incontornável na formulação de uma estratégia nacional de segurança e defesa.

No seguimento do argumento avançado por Adriano Moreira, importa realçar que a exiguidade não é sinal de desesperança, mas sim de um realismo essencial para que as estratégias formuladas ao invés de ficarem presas a um passado imperial e a um projecto do *Quinto Império*, sejam aceitáveis, exequíveis e adequadas à dimensão e capacidades de Portugal, e ao Mar enquanto elemento definidor da identidade nacional e que confere, do ponto de vista geopolítico e geoestratégico, uma “centralidade atlântica, [ou seja] é o elo de ligação do nosso território descontínuo (Continente/Açores/Madeira), é uma via de comunicação com o mundo que fala português, e com os nossos aliados (os países que são membros da NATO e, em particular, aqueles que são nações e potências marítimas)”²⁷.

Assim, as relações internacionais enquanto ambiente estratégico onde Portugal se insere levam a que as capacidades, e a própria dimensão do nosso país, sejam fortemente influenciadas por outros centros de decisão fora do território nacional.

A globalização, a ruptura do conceito estratégico nacional após 1974, a adesão à UE, mas também a dinâmica de constante mudança do próprio ambiente estratégico internacional ditam que as fronteiras territoriais tenham perdido relevância e sejam as fronteiras de pertença a organizações supra nacionais de várias orientações que ditem os limites internos e externos, eles próprios fluidos.

Por conseguinte, e devido à “premência dos factores exógenos, a força avassaladora do globalismo, [e] a solidariedade sistémica com a União Europeia”²⁸, Portugal vê a sua situação estratégica definida como a de *Estado fronteira*.

Este conceito surge no contexto da gestão das interdependências que tem que presidir às estratégias nacionais dos vários Estados, e que é mais importante quanto maior for a exiguidade do Estado.

²⁵ Adriano Moreira, “Portugal e a Geopolítica da Interculturalidade”, s.d., p.26 (itálico na versão original)

²⁶ Idem, p.28

²⁷ Tiago de Pitta e Cunha, *op.cit.*, p.47.

²⁸ Adriano Moreira, “Portugal e a Geopolítica da Interculturalidade”, s.d., p.32.

No que concerne Portugal e a sua situação de fronteira, esta manifesta-se uma vez que Portugal “está na fronteira da articulação da Europa com a segurança do Atlântico Norte, onde cresce o tema da autonomia do pilar da segurança e defesa europeia; está na fronteira do desafio da segurança do Mediterrâneo; está na fronteira da articulação de segurança do Atlântico Norte, formalizada na NATO em mudança de conceito estratégico, com a segurança do Atlântico Sul a exigir definição”²⁹.

Neste sentido, Portugal inclui-se num ambiente internacional dinâmico em que os seus interesses de segurança e desenvolvimento poderão ser afectados por inúmeras ameaças.

Actualmente, o conceito de segurança, ao ver-se expandido na sua amplitude conceptual e geográfica põe mais desafios aos actores do sistema internacional no sentido em que impele à multiplicação de esforços em vários sectores (económico; ambiental; militar; por exemplo). Ao mesmo tempo o internacional sobrepõe-se ao nacional, no sentido em que as fronteiras administrativas não representam barreiras às ameaças, nem elementos de contenção efectiva.

O conceito de *continuum* de segurança apela por isso à coordenação entre os vários actores de modo a contribuírem para a segurança internacional de forma mais concreta.

No caso português, representando o mar a nossa fronteira maior e tendo Portugal a segunda maior ZEE da Europa, a seguir à Noruega, a estratégia de Segurança e Defesa do país tem necessariamente de passar pelo investimento no ramo marítimo das Forças Armadas.

Actualmente as principais ameaças relativamente ao espaço marítimo português, nomeadamente ao Mar Territorial e à ZEE, são o tráfico internacional de droga e de armas, por exemplo, o controlo da actividade piscatória, a poluição. Note-se, porém, que estas ameaças são directas a Portugal mas também aos espaços de pertença em que se inclui, nomeadamente a UE e a NATO, isto sem contar com outros *fora* tais como a CPLP, a Conferência Ibero-Americana, entre outras.

Assim sendo, Portugal enquanto *Estado fronteira*, poderá aproveitar a sua localização geográfica periférica quanto aos centros de decisão e a extensão do mar no sentido de assumir uma postura de articulação de espaços e assim potenciar a maritimidade externamente e projectá-la internamente.

²⁹ Idem, p.33.

Para tal, a segurança e defesa terão, também, de ser privilegiadas nomeadamente através de uma Armada desenvolvida e eficaz, nos recursos humanos e materiais.

É, por isso, necessário “(m)anter uma política de defesa que assegure ‘a continuidade de Portugal enquanto país europeu, de centralidade atlântica e vocação universalista’ baseada prioritariamente no poder naval e aéreo, com vista a garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra as ameaças tradicionais, militares ou outras, e contra as novas ameaças de terror inovativo e de origem difusa”³⁰.

Não se pode falar de Segurança e Defesa sem abordar o tema do terrorismo. Esta é a ameaça do século XXI que desafia os parâmetros clássicos de conflito e que, como tal, não tem solução instantânea. A organização terrorista não se insere num espaço delimitado, não actua com táticas convencionais nem segue quaisquer convenções – são “poderes erráticos”, no conceito de Adriano Moreira. Estas são algumas das características de um dos mais problemáticos desafios do nosso século ao nível da Segurança e Defesa.

Assim, Portugal pode e deve modernizar-se e acompanhar os seus parceiros nos esforços de suprimir este tipo de ameaças sendo o seu espaço geográfico e as suas relações internacionais duas valências que o podem destacar.

Em suma, deverá ser privilegiado o investimento essencialmente em duas frentes, por um lado deve apostar-se na modernização das Forças Armadas, quanto aos meios materiais e humanos; por outro lado apostar nos meios diplomáticos.

No entanto, e para que se concretizem os objectivos não bastarão acções avulsas e é necessária a compreensão da importância do mar para a segurança e desenvolvimento nacionais.

A materialização dos objectivos não será, pois, possível sem a elaboração de uma estratégia de segurança e defesa que, sendo realista quanto às capacidades de Portugal, saiba aproveitar as potencialidades da sua posição estratégica, contexto em que o Mar Português assume um papel especial.

³⁰ Comissão Estratégica para os Oceanos, *op. cit.*, p.108.

Conclusão

A maritimidade de Portugal é uma das características mais marcantes da nossa geografia e história.

Esta comunicação pretende, precisamente, chamar a atenção para a importância do mar na formulação de uma estratégia nacional de segurança e defesa que seja compatível com os interesses mas também com as potencialidades nacionais.

Apesar de não haver lugar nesta comunicação a uma análise através da matriz S.W.O.T. devido à impossibilidade de o fazer nos limites impostos, a verdade é que um dos principais objectivos da mesma é salientar o mar como factor de poder nacional, como potencialidade e não como vulnerabilidade.

Assim, e do ponto de vista estratégico, há que promover o aproveitamento dos factores positivos como as potencialidades económicas e políticas (potencialidades e oportunidades), mas também, e acima de tudo, diminuir e contornar os factores negativos relacionados com as capacidades e recursos escassos (vulnerabilidades e ameaças).

No entanto, para tal se confirmar, há muito mais a fazer que apenas a constituição de grupos de trabalho ou a formulação de estratégias. Há que pensar na implementação de uma estratégia que tem que servir os interesses nacionais.

O mar como área de interesse estratégico nacional por excelência é um elemento essencial a ter em conta na discussão de um projecto nacional que terá que ser aberto e de articulação dada a exiguidade do estado português.

É o mar que faz com Portugal encontre uma janela de oportunidades para o seu desenvolvimento interno e para a projecção e assumpção de um papel mais interventivo nas relações internacionais, devido às várias fronteiras que partilha e que (pode) articular.

Assim, após um breve apontamento histórico que reforça a ideia da importância dos valores e da identidade na adesão a um projecto nacional que desse relevo ao mar, enquanto maior património imaterial nacional, passou-se a uma análise do valor do mar do ponto de vista cultural, científico-tecnológico, ambiental e económico, destacando-se precisamente este último.

O mar é português na medida em que o sentirmos como parte de nós enquanto nação e só será aproveitado e maximizado enquanto factor de poder nacional se houver uma adesão da população a essa ideia.

Todavia, não se pode esperar muito mais até que haja uma verdadeira mobilização na população e nas elites sob pena do aproveitamento deste recurso ser feito por outros actores, e também de aumentarem as ameaças à segurança nacional.

Na formulação de uma estratégia nacional de segurança e defesa, dever-se-á equilibrar a vulnerabilidade do facto de Portugal ser um *Estado Exíguo* com a potencialidade da sua localização geoestratégica e pelo facto de deter um mar que tem um valor incalculável e que leva a que Portugal seja também um *Estado fronteira*.

Portugal deve assumir-se claramente como um actor de articulação de espaços de segurança e defesa, sendo necessária coerência e inteligência na formulação de uma estratégia aceitável, adequada e, acima de tudo, exequível, para que nem a segurança nem o desenvolvimento se vejam comprometidos.

Bibliografia

Documentos e Legislação

Comissão Estratégica para os Oceanos, *Um desígnio nacional para o século XXI*, Relatório da Comissão Estratégica para os Oceanos, Parte II, Lisboa, 2004, disponível em http://www.emam.com.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=51&Itemid=115.

Comissão Mundial Independente para os Oceanos, *O Oceano...nosso futuro*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998

Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar, *Estratégia Nacional para o Mar*, Ministério da Defesa Nacional, Lisboa, 2006, disponível em http://www.emam.com.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=51&Itemid=115

Programa do XVIII Governo Constitucional da República Portuguesa 2009-2013, disponível em http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/Programa_GC18.pdf

Literatura

CUNHA, Tiago de Pitta e, “A importância Estratégica do Mar para Portugal”, in Portugal e o Mar, Nação e Defesa, nº108 – 2ª Série, Verão 2004, Lisboa, Instituto de Defesa Nacional, pp.41-52, p.47

DIAS, Jorge, *Estudos de Antropologia*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda.

MOREIRA, Adriano, *A Circunstância do Estado Exíguo*, Loures, Diário de Bordo, 2009

_____, “Portugal e a Geopolítica da Interculturalidade”, s.d.,

RIBEIRO, António Silva, “Uma visão estratégica do mar”, s.d.

SACHETTI, António Ferraz, “O Pensamento Estratégico e o Mar”, in *O Mar no Pensamento Estratégico Nacional*, Nação e Defesa, nº122, Primavera 2009, Lisboa, Instituto de Defesa Nacional, pp.117-125.

ESTEVES, José Poças em entrevista à *Transportes em Revista*, em 13 de Maio de 2010, consultado em <http://www.transportesemrevista.com/Default.aspx?tabid=210&language=pt-PT&id=3219>

Anexos

Acções Estratégicas na Área da Segurança e Defesa Nacional plasmadas no documento que define uma *Estratégia Nacional para Mar*³¹.

| ACÇÕES ESTRATÉGICAS | MEDIDAS | PILARES | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---|---|
| | | A | B | C |
| DEFESA NACIONAL, SEGURANÇA, VIGILÂNCIA E PROTECÇÃO DOS ESPAÇOS MARÍTIMOS SOB SOBERANIA OU JURISDIÇÃO NACIONAL | CLARIFICAR, ONDE NECESSÁRIO, AS COMPETÊNCIAS ATRIBUÍDAS ÀS ENTIDADES QUE SE RELACIONAM COM OS ASSUNTOS DO MAR, GARANTINDO A EFICÁCIA DO SISTEMA DA AUTORIDADE MARÍTIMA NESTE DOMÍNIO. | | ● | ● |
| | INCENTIVAR A COORDENAÇÃO DOS MEIOS EXISTENTES NAS DIFERENTES ENTIDADES COM COMPETÊNCIAS ATRIBUÍDAS PELO SISTEMA DE AUTORIDADE MARÍTIMA, OPTIMIZANDO A SUA UTILIZAÇÃO E EFICÁCIA. | ● | ● | ● |
| | IDENTIFICAR AS PRINCIPAIS ÁREAS DE RISCOS, PROMOVER O INVESTIMENTO NA ADEQUAÇÃO DE MEIOS NECESSÁRIOS PARA A SUA MINIMIZAÇÃO E COMBATE EFICAZ E IMPLEMENTAR UM SISTEMA DE OBSERVAÇÃO E ALERTA DE CATÁSTROFES NATURAIS. | | ● | ● |
| | PROMOVER A SALVAGUARDA DO INTERESSE NACIONAL EM MATÉRIAS DE DEFESA NACIONAL, SEGURANÇA E VIGILÂNCIA NO CONTEXTO INTERNACIONAL. | | ● | ● |
| | CONCLUIR O PROJECTO DE EXTENSÃO DA PLATAFORMA CONTINENTAL. | ● | ● | ● |

Pilares: A — Conhecimento; B — Planeamento e ordenamento espacial; C — Promoção e defesa activa dos interesses nacionais

³¹ Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar, *Estratégia Nacional para o Mar*, Ministério da Defesa Nacional, Lisboa, 2006, p.29.