

Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica

CADERNOS NAVAIS

Nº 39 – Outubro – Dezembro de 2011

**ESPAÇOS MARÍTIMOS SOB SOBERANIA OU
JURISDIÇÃO NACIONAL.
UM MODELO PARA POTENCIAR O EXERCÍCIO
DA AUTORIDADE DO ESTADO NO MAR**

Capitão-de-mar-e-guerra António Manuel de Coelho Cândido

Edições Culturais da Marinha

LISBOA

O AUTOR

O Capitão-de-mar-e-guerra António Manuel de Carvalho Coelho Cândido concluiu a licenciatura em Ciências Militares Navais, curso de Marinha, pela Escola Naval, em 1984 e especializou-se em electrotecnia. Está habilitado com o curso Geral Naval de Guerra, o curso Complementar Naval de Guerra, o curso de Defesa Nacional e o curso de Promoção a Oficial General.

Foi comandante da Zona Marítima da Madeira e, por inerência de funções, chefe do Departamento Marítimo da Madeira, capitão dos portos do Funchal e do Porto Santo e Comandante da Polícia Marítima da Madeira.

Em Unidades Navais, desempenhou funções como comandante do N.R.P. "JOÃO ROBY", imediato do N.R.P. "CUANZA", bem como chefe de serviço e chefe de departamento nos N.R.P. "ROBERTO IVENS", "ÁLVARES CABRAL" e "VASCO DA GAMA".

Prestou ainda serviço na Superintendência dos Serviços do Material, na Capitania do Porto de Lisboa, na Direcção de Navios e na Esquadilha de Escoltas Oceânicos.

Ao longo da sua carreira, o comandante Coelho Cândido foi agraciado com diversos louvores e condecorações.

Desde Outubro de 2011, desempenha as funções de capitão de Porto de Lisboa, chefe do Departamento Marítimo do Centro e comandante Local e Regional da Polícia Marítima.

O Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE), foi criado pelo Despacho número 2/07, de 29 de Janeiro, do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), sucedendo ao Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia, então com sete anos de existência.

Ao GERE, situado na directa dependência do Almirante CEMA, incumbe, duma forma geral, a elaboração e divulgação de estudos sobre assuntos estratégicos de interesse geral e em especial para a Marinha. No âmbito das suas competências específicas, o GERE promove a publicação de matérias que tenham analogia com a sua actividade, através das colecções dos *Cadernos Navais*, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

TÍTULO:

ESPAÇOS MARÍTIMOS SOB SOBERANIA OU JURISDIÇÃO NACIONAL.

UM MODELO PARA POTENCIAR O EXERCÍCIO DA AUTORIDADE DO ESTADO NO MAR

COLECÇÃO:

Cadernos Navais

NÚMERO/ANO:

39/ Outubro-Dezembro 2011

EDIÇÃO:

Comissão Cultural da Marinha

Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE)

ISBN 978-989-8159-42-7

Depósito Legal n.º 183 119/02

EXECUÇÃO GRÁFICA: António Coelho Dias, S. A.; Tiragem: 600 exemplares

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	5
2. OS ESPAÇOS MARÍTIMOS NACIONAIS	8
3. AMEAÇAS E RISCOS	13
4. MISSÕES E TAREFAS	16
5. O EXERCÍCIO DA AUTORIDADE DO ESTADO NO MAR EM PORTUGAL ..	18
6. ANÁLISE CONCEPTUAL	29
7. CONCLUSÕES	40
BIBLIOGRAFIA	43

All matters connected with the sea tend to have, in a greater or less degree, a distinctly specialized character, due to the unfamiliarity which the sea, as a scene of action, has for the mass of mankind.
Alfred Thayer Mahan

1. INTRODUÇÃO

O incremento em progressão geométrica do tráfego marítimo nas últimas seis décadas, associado ao aumento do deslocamento dos navios, consequência do crescimento do comércio mundial, em que cerca de 90 % do transporte é feito por via marítima, a importância crescente da economia do mar e das indústrias marítimas e o facto de a larga maioria da população viver nas proximidades da costa, entre outros factores, exige uma atenção e uma preocupação acrescida dos Estados em relação à segurança marítima.¹

No actual contexto mundial, caracterizado por um ambiente em constante mudança, por isso menos previsível, com ameaças crescentes, quer de natureza intencional, quer accidental,² com um número crescente de actores não estatais a influenciar a segurança global, é relevante o cumprimento, com eficiência, das missões que garantem a segurança marítima.

Para Portugal, país marítimo por natureza, o uso do mar estará cada vez mais intrinsecamente ligado ao desenvolvimento económico e, consequentemente, ao bem-estar das populações, numa repetição do que aconteceu na época dos descobrimentos. À retracção para as suas fronteiras europeias, o país confronta-se agora com o desafio de alargar o seu espaço para o oceano, principalmente, através do desenvolvimento das ciências do mar, da exploração dos recursos da plataforma continental e também da ocupação do mar pela indústria da energia.

Por tudo isso, a missão de garantir a segurança nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional³ é fulcral para o progresso nacional, devendo as estruturas que concorrem para essa missão estar devidamente consolidadas, com base num modelo racional que permita potenciar as capacidades que o Estado lhes atribui.

Portugal tem um modelo organizacional de Autoridade Marítima, com mais de dois séculos,⁴ congregando nessa estrutura um vasto conjunto de competências em matéria de segurança marítima, que tem vindo a dar a

¹ A palavra segurança, em português, compreende o que em língua inglesa se designa por "safety" e "security", significando o estado ou condição de estar safo (safety) e de estar seguro (security). Assim, nessa *condição*, estão garantidas a protecção da integridade e a salvaguarda de pessoas e de bens materiais ou imateriais. (Luís de Medeiros Alves, 2010)

² Vide conceito de ameaça em 3.

³ São espaços marítimos sob soberania nacional as águas interiores, o mar territorial e a plataforma continental, sendo a ZEE considerada espaço marítimo sob jurisdição nacional (SAM 2002).

⁴ Podemos recuar até ao século XVI para encontrarmos a origem da Autoridade Marítima na sua forma embrionária, com competências mais estritas. (Diogo, Gouveia e Benavente 685-87)

adequada resposta aos novos desafios e realidades. Modelo que, naturalmente, sofreu alterações, mas manteve a sua matriz essencial, ao longo de um período que conheceu diversos regimes políticos e, conseqüentemente, diferentes enquadramentos jurídico-constitucionais.

Num tempo em que transparece alguma hesitação quanto ao modelo a prosseguir e alguma falta de coerência legislativa, que tem como consequência conflitos positivos de competências, a investigação desenvolve-se na sequência das alterações legislativas havidas há mais de 8 anos,⁵ que consolidam o actual modelo português para o exercício da autoridade do estado e após a recente entrada em vigor de legislação fundamental na análise a esta temática,⁶

Já na Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, de 12 de Dezembro, "Estratégia Nacional para o Mar", se reconhece a necessidade de, no âmbito da acção estratégica de Defesa Nacional, Segurança, Vigilância e Protecção dos Espaços Marítimos sob Soberania ou Jurisdição Nacional, se implementarem um conjunto de medidas, de que se salientam:

"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."

A essa necessidade houve resposta através do pacote legislativo referido supra, que representou uma evolução a ter em conta, em especial, na vontade de melhorar a articulação entre entidades, continuando, no entanto, a persistir alguma falta de clareza quanto às competências e à autoridade (*Onde reside a autoridade?*).

Neste enquadramento, **o modelo existente em Portugal para o exercício da autoridade do estado no mar, que tem a Marinha como pilar essencial da autoridade marítima (SAM 2002), continua a revelar-se o mais adequado à defesa dos interesses nacionais no mar.**

Para além das razões que sempre o sustentaram, baseadas na realidade sociocultural que enformou as particularidades institucionais existentes, na geo-

⁵ SAM 2002, AMN 2002, AMN/CO 2002.

⁶ LOMDN 2009, LDN 2009, LOBOFA 2009, LOMAR 2009, e ainda, os relativamente recentes, LSI 2008, LOIC 2008, AAPEC 2007 e LOGNR 2007.

morfologia dos espaços marítimos nacionais, no conhecimento geo-marítimo e na utilização racional dos escassos recursos de um país de pequena dimensão, junta-se agora o cenário das novas ameaças, que encontra um modelo nacional perfeitamente ajustado para as enfrentar com eficácia e eficiência, ao mesmo tempo que atende ao enquadramento jurídico-constitucional vigente num estado de direito democrático.

De facto, muitos outros países, para além dos que têm modelos semelhantes, reconhecem as suas virtudes, alterando formas de actuar ou estruturas organizacionais, convergindo para o conceito nacional de exercício do poder público no mar.

Com efeito, as características dos espaços marítimos, de que sobressai a continuidade, por ausência de barreiras físicas ou políticas, a permanente mobilidade e mutabilidade da sua superfície, consequência dos efeitos meteorológicos, a existência de uma outra dimensão, a sub-superfície, em que a vigilância é muito difícil, sendo por isso um espaço a aproveitar por eventuais agressores, o estatuto especial dos meios (navios) que nele circulam e a impossibilidade de ocupar vastas zonas em permanência, não têm paralelo com as dos espaços terrestres, tornando frágeis e sem sustentação teses que projectam para o mar princípios aplicáveis em terra.

Ao mesmo tempo, há espaço para desenvolver o modelo, procurando-se, também, no presente trabalho contribuir para a clarificação de conceitos e, essencialmente, identificar aspectos passíveis de melhoria, procurando mais eficácia e eficiência, consequentemente, contribuindo para o desígnio das medidas da Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, de 12 de Dezembro, mostradas acima.

1.1. MÉTODO

Atenta a limitação de tempo disponível para a realização do trabalho, a investigação centrou-se na leitura e análise de textos relacionados com o tema, incluindo relatórios oficiais, sendo feita uma abordagem teórica, servindo a literatura de suporte às ideias do autor.

Foram analisados estudos, doutrina prescritiva nacional e internacional, relatórios relativos à configuração de modelos estruturais, genéticos e operacionais de outros países.

1.2. DELIMITAÇÃO DO OBJECTO DE ESTUDO

A investigação não analisou a globalidade de competências da Autoridade Marítima, centrando-se o estudo, principalmente, sobre as competências em matéria de segurança segura (security), fazendo-se apenas breves referências, e quando relevante para o contexto, à outra componente da segurança, a segurança safa (safety).

2. OS ESPAÇOS MARÍTIMOS NACIONAIS

2.1. CARACTERIZAÇÃO

Qualquer que seja o parâmetro a considerar na relação entre mar e terra, a conclusão é sempre a de que Portugal é um país essencialmente marítimo. Portugal possui uma linha de costa com 1.187 km, e os espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional têm uma área (Tabela 1) cerca de 18 vezes maior que a área terrestre e aumentarão para o dobro se atendermos à Proposta Nacional de Extensão da Plataforma Continental (a Figura 1 mostra bem a vastidão da Zona Económica Exclusiva (ZEE) nacional, tanto em termos absolutos como relativos).

A geomorfologia nacional é ainda caracterizada pela descontinuidade territorial e por uma extensa fronteira marítima, que também é fronteira da União Europeia e do espaço Shengen e confina com regiões política, social e economicamente instáveis.

Tabela 1

	Área Terrestre (km ²)	Área Marítima (km ²)
Portugal Continental	88.619	327.667
Açores	2.317	953.633
Madeira	766	446.108
TOTAL	91.702	1.727.408

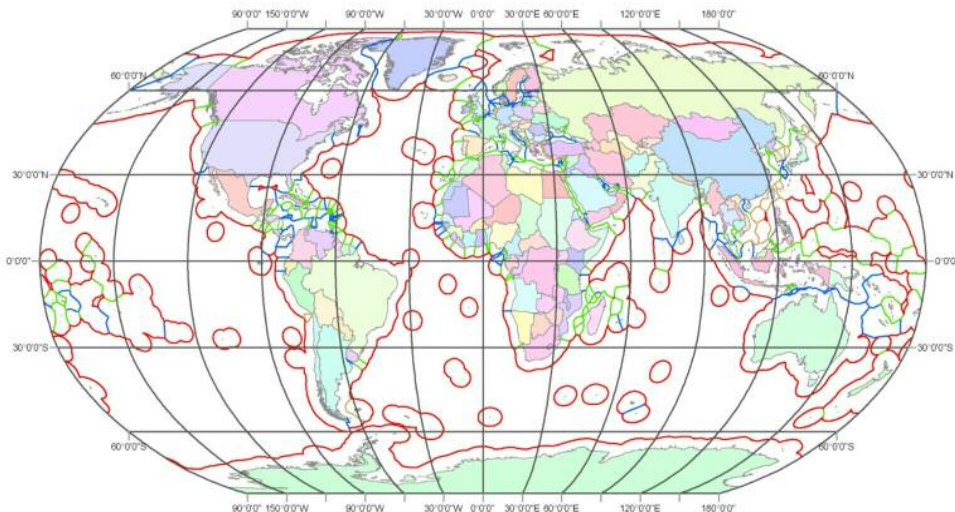


Figura 1 – Zonas Económicas Exclusivas

É no mar que se encontram ainda grandes espaços por explorar e recursos por descobrir. O mar, para além de um meio fundamental de ligação entre continentes e estados ribeirinhos, passará a ser cada vez mais um meio de permanência, onde se desenvolvem actividades essenciais, que vão desde a exploração de recursos minerais e genéticos, a produção de energia eléctrica, particularmente eólica e energia das ondas, às actividades de desporto e lazer. Assim, os requisitos de segurança serão cada vez maiores, tanto em termos de vigilância, assegurando um conhecimento rigoroso e em tempo real do panorama marítimo, como na permanência de meios no mar, com o objectivo de exercer um controlo efectivo destes espaços.

Outro espaço de responsabilidade nacional não menos importante é o do Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo, cuja área ultrapassa em muito a da Zona Económica Exclusiva (Figura 2).

Nestes espaços confluem as mais importantes e movimentadas rotas marítimas internacionais (Figuras 3 e 4) obrigando a prevenir situações potencialmente lesivas para o interesse nacional, resultantes de ameaças intencionais, acidentais ou de desastres naturais.⁷

⁷ Vide 3.

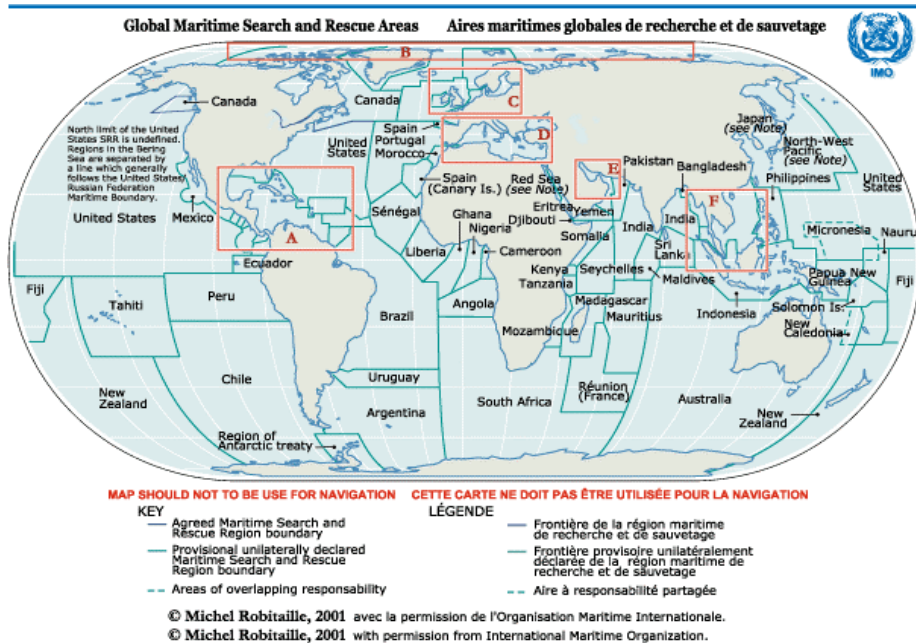


Figura 2

O preâmbulo da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM 1997) refere que “Conscientes de que os problemas do espaço oceânico estão estreitamente inter-relacionados e devem ser considerados como um todo”, afirmação que se refere ao oceano global, mas que também tem aplicabilidade no mar português,⁸ dando sentido e fundamentando, “a definição e implementação de novas políticas integradas para o melhor aproveitamento das potencialidades e meios existentes.” (ENM 2006, 10)

Global Shipping Routes

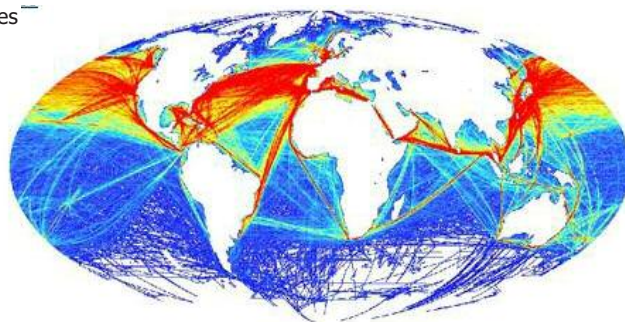


Figura 3

⁸ Espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional.

Este mar é ainda caracterizado por condições ambientais muito exigentes para os meios náuticos. É um mar aberto, sem obstáculos à acção dos ventos,⁹ em que os dados climatológicos mostram uma elevada probabilidade de se encontrarem condições de mar e vento desfavoráveis, especialmente no inverno, para o cumprimento das missões. Condições que não são diferentes no mar territorial, sendo por isso necessários meios com alguma capacidade oceânica para poderem operar sem restrições e durante períodos prolongados em praticamente todo o espaço marítimo nacional.

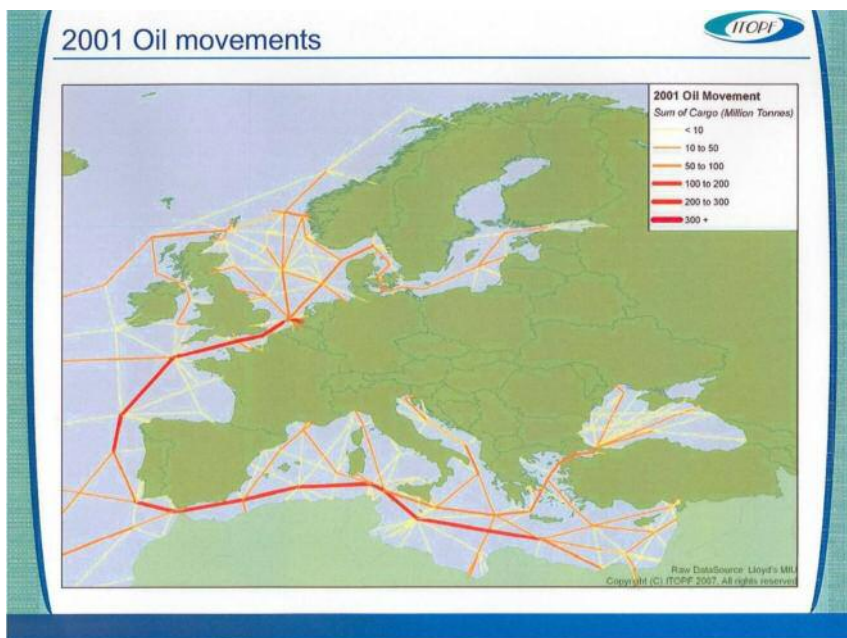


Figura 4

2.2. JURISDIÇÃO NO MAR

No mar a jurisdição é complexa, e mesmo no mar territorial a soberania dos Estados é limitada, não sendo de forma alguma comparável à soberania total dos Estados sobre os seus territórios. O Direito do Mar¹⁰ estabelece que a soberania sobre o mar territorial é exercida em conformidade com a Convenção e as demais normas de direito internacional. (CNUDM 1997, art.º 2.º) Convenção que tam-

⁹ Excepto a zona a sul do continente, junto à costa algarvia, que oferece alguma protecção aos ventos predominantes, com valores de alturas de vaga e onda inferiores aos registados na costa ocidental.

¹⁰ Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM 1997).

bém revela o direito de passagem inofensiva aos navios de qualquer Estado (art.º 17.º), desde que não seja prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Estado costeiro, não tendo o Estado costeiro a faculdade de impor taxas a navios estrangeiros só com fundamento na sua passagem pelo mar territorial (art.º 26.º), nem a de exercer a jurisdição penal (art.º 27.º) ou civil (art.º 28.º), a bordo de navios estrangeiros, mesmo sendo mercantis ou navios de Estado utilizados para fins comerciais, salvo nalgumas situações muito específicas, que a Convenção apresenta.

Adicionalmente, também o grau de complexidade do estatuto dos navios que, entre outras, depende da zona em que navegam: (CNUDM 1997) águas interiores, mar territorial, zona contígua¹¹, ZEE e alto mar (Figura 5); do tipo de navio: navio de guerra, de estado, comercial, de pesca, de recreio; e ainda, das múltiplas combinações aplicáveis a um navio de comércio que pode ter o armador num país, estar segurado noutra, ter a bandeira num terceiro, ter uma companhia multinacional como afretador, ter tripulantes de muitas nacionalidades, múltiplos donos da carga, etc.

Um navio mercante é mais que um meio de transporte, é um sistema que se relaciona com os outros navios, influencia o meio marinho, pode projectar ameaças aos Estados costeiros e potenciar variados ilícitos penais e contra-ordenacionais. (Diogo 35)

Outro factor relevante diz respeito à própria Convenção, que não foi ratificada por todos os Estados, encontrando-se entre estes os Estados Unidos da América.

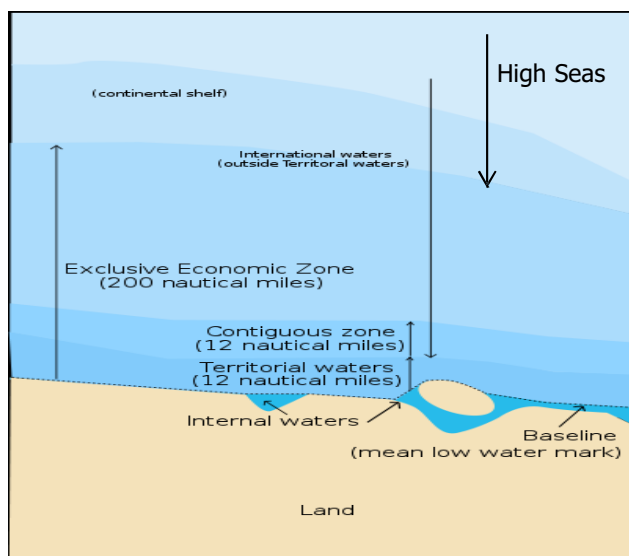


Figura 5

¹¹ O Estado português só em 2006 estabeleceu a zona contígua, no diploma que define os limites das zonas marítimas e os poderes do Estado. (LZMPE 2006)

Como única superpotência, os Estados Unidos estão preocupados, entre outras, com as limitações que a Convenção coloca à sua acção militar global, de que são exemplo: o art.º 20.º, que estabelece que no mar territorial os submarinos e outros veículos submersíveis devem navegar à superfície; o art.º 110.º, que estatui que os navios de guerra não têm justificação para exercer o direito de visita a navios de outra bandeira fora das situações elencadas, e que não inclui navios que transportem terroristas ou armas de destruição em massa e o art.º 88.º que estipula que o alto mar deve estar reservado para fins pacíficos, e, como afirma David Ridenour, vice-presidente do *National Center for Public Policy Research*, da possibilidade de estas disputas chegarem ao *International Tribunal of the Law of the Sea (ITLOS)* em Hamburgo, Alemanha, e de aí ser muito reduzida a possibilidade de o tribunal decidir a favor dos Estados Unidos, como resultado da composição do colectivo de juizes do ITLOS. (Ridenour)

Este elemento torna variável e sujeita aos interesses dos outros Estados a soberania no mar, onde as fronteiras marítimas não estão marcadas com o mesmo traço das terrestres e só pode ser reclamada se existir capacidade para ocupar os espaços.

Como afirmou o vice-almirante António Sacchetti, na comunicação apresentada na Academia das Ciências de Lisboa, em 9 de Outubro de 2008:

"Ocupemos com meios marítimos e navais o nosso mar, para podermos tirar partido da sua exploração económica, podermos assumir as responsabilidades da segurança da navegação, podermos zelar pela protecção do ambiente e garantir a defesa e a segurança da fronteira marítima cuja importância e porosidade não param de aumentar." (Sacchetti 18)

3. AMEAÇAS E RISCOS¹²

No âmbito desta investigação, apenas se apresentam as ameaças relevantes para os interesses nacionais com origem nos espaços marítimos, sem as quantificar, não se procedendo à análise da probabilidade de ocorrência dos diversos tipos de ameaça, nem tão pouco aos efeitos que podem causar nos bens a preservar.

¹² Neste trabalho é entendida a ameaça no seu sentido mais lato, como qualquer potencial acontecimento ou acção, intencional, acidental ou desastre natural, que pode causar danos aos bens materiais e morais (pessoas, infra-estruturas, material, informação, serviços, confiança, prestígio, etc). Os danos causados dependem da gravidade da ameaça (capacidade no caso de ameaças intencionais) e da probabilidade de ocorrência (função da vontade em ameaças intencionais), sendo o risco função do valor dos bens materiais e morais (tangíveis e intangíveis) a defender (Bmm), da ameaça (A) e das vulnerabilidades (V): $R = f(Bmm, A, V)$. (Canadian Government A2+) Função que é obviamente complexa, pelo que se considera que qualquer tentativa para aplicar uma expressão matemática simplificada ao valor do risco, por muito atraente que possa parecer, não traz nenhum valor acrescentado à avaliação do risco, e até poderá ter um resultado menos preciso que o resultante de uma avaliação intuitiva.

O declínio da probabilidade de incidência de guerras entre Estados e a emergência de ameaças transnacionais, principalmente no mundo ocidental, resultou numa maior preocupação política com a segurança interna em detrimento da defesa.¹³

No entanto, a ideia muito em voga da evolução gradual dos conceitos de segurança nacional e internacional para o conceito de segurança humana, não deve fazer com que se negligencie a defesa, especialmente no mar, onde a edificação de capacidades é, normalmente, um processo moroso que pode prolongar-se por bem mais de uma década. Como se argumenta no documento do Ministério da Defesa do Reino Unido "*Global Strategic Trends – OUT to 2040*", é provável que a defesa veja a sua importância crescer à medida que o aumento demográfico, as mudanças climáticas, a escassez de recursos e a instabilidade forem ameaçando a capacidade dos Estados para proporcionarem bem-estar e segurança às populações, e se assista, assim, a uma inversão da referida tendência. (DCDC 76)

Apesar de serem bastante menos visíveis que as ameaças não militares baseadas em terra, há efectivamente um aumento da insegurança marítima devido à escala global e à intercomunicabilidade das ameaças, que directa ou indirectamente afectam a segurança nacional,¹⁴ tais como o terrorismo e crime organizado, a pirataria, a proliferação de armas de destruição em massa, o tráfico de droga e de pessoas, as migrações em massa, a interrupção das rotas comerciais e do fornecimento de energia, a violação de leis fiscais ou aduaneiras e a depredação dos recursos vivos.

De facto, como afirma o Wise Pen Team no Relatório Final ao European Defence Agency Steering Board, relativamente aos números do *International Maritime Bureau*: "Entre 1995-2005, 3284 marítimos foram feitos reféns; 617 ameaçados a bordo de navios; 483 feridos; 349 mortos; 208 assaltados; 112 raptados; 164 desaparecidos...". Se situação semelhante envolvesse motoristas rodoviários europeus, o clamor da opinião pública seria enorme, mas como o que se passa no mar não está à vista dos cidadãos, a percepção de insegurança é completamente diferente, "apesar de se saber que a Al Qaeda tentou infiltrar terroristas e explosivos na Europa por via marítima." (Pozo et al 6)

Mas para além destas, há ainda que considerar as de índole accidental, principalmente a poluição marítima, que pode resultar do elevado volume de tráfego e carga, designadamente de navios petroleiros, que cruzam as águas nacionais. (Figura 4)

Igualmente, porque os navios com registo de conveniência "são provavelmente os meios mais independentes à superfície da terra, muitos deles sem obrigações de qualquer espécie, mudando frequentemente de registo, e assumindo a bandeira que mais lhes convém, criando potenciais ameaças ambientais e de actividades ilegais ou criminosas," porque o controlo do Estado de bandeira é ineficaz ou mesmo inexistente, existe uma forte possibilidade de terroristas explorarem estes meios para infligir danos catastróficos ao Estado

¹³ Vide 6.1.1.

¹⁴ Vide 3.

costeiro, atendendo a que a principal característica dos navios é a sua capacidade para transportar grandes quantidades de carga numa única viagem para grandes centros urbanos. Também os pequenos navios de pesca e as embarcações de recreio, que não têm obrigação de reportar a sua posição, são uma preocupação de segurança, principalmente em termos de actividades ilegais. (19-21)

O tráfico ilegal pode utilizar navios mercantes ou pequenas embarcações, sendo que nuns e noutros seja difícil de detectar se estão envolvidos em acções ilegais, sendo crescente a necessidade de controlar o mar, por razões ambientais, económicas e de segurança, através do incremento da vigilância marítima. Na União Europeia, a *European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders of the Member States of the European Union* (FRONTEX) é responsável pelo combate à imigração ilegal por mar, conseguindo, em 2008, interceptar cerca de 100.000 imigrantes. (21) (Uma das zonas de entrada mais utilizadas situa-se entre o Senegal e as Canárias, onde meios da Marinha já intervieram).

As operações no âmbito do FRONTEX são um bom exemplo da necessidade de se poder conjugar um sistema de informações e um sistema de vigilância eficaz, capaz de cobrir uma área muito para além daquela que está ao alcance dos sistemas costeiros, não se limitando ao mar territorial, dependendo de meios oceânicos para actuar.

Esta é uma ameaça que tende a aumentar devido à crescente procura de água e alimentos. O aumento da população mundial para 8,8 mil milhões, em 2040, vai enfatizar o problema do controlo das fronteiras marítimas para fazer face à imigração ilegal. Em 2007, havia mais 80 milhões de pessoas subnutridas que em 1990. Similarmente, estima-se que 2,5 mil milhões de pessoas vivam em regiões com escassez de água, sendo África uma das regiões mais afectadas. Se a isto se acrescentar que a região subsariana é uma das mais afectadas pelo problema da subnutrição, e que estas populações já utilizam o Norte de África para chegar à Europa, facilmente se constata que o problema não pode ser descurado. (DCDC 110)

Tabela 2 – Distribuição Regional da Terra Arável (DCDC 110)

	Terra Arável (% do global)	% da População Mundial
Norte de África e Médio Oriente	4	5
África	11	11
OECD, Europa, Ásia Central	46	22
SE Ásia e Pacífico	29	53
América Latina e Caraíbas	10	9

Também as consequências da interrupção das rotas comerciais serão amplificadas num futuro próximo, por ser hoje norma o fornecimento *just in time*, realçando a necessidade e a importância da fiabilidade do sistema de transporte marítimo.

A evolução das ameaças transnacionais representam agora um maior risco para os Estados, levando a que sejam necessários meios mais complexos de informações e de vigilância, assistindo-se, nos últimos anos, a um incremento no grau de exigência dos sistemas de informações e vigilância no combate às ameaças não militares em ambiente marítimo. Note-se que uma ameaça proveniente de terra só pode ser combatida no território do próprio Estado, a menos que se entre em conflito aberto com o outro Estado. Ao contrário, no mar o objectivo é o de eliminar a ameaça à maior distância possível do território.

4. MISSÕES E TAREFAS

Para reduzir ou eliminar as vulnerabilidades e combater as ameaças é necessário executar tarefas que garantam a segurança marítima, a fim de assegurar espaços marítimos seguros (security) e safos (safety).

Para a manutenção de um espaço seguro contribuem:

- A segurança no mar, portos e faixa costeira, em especial na prevenção, interrupção e combate a ataques terroristas, sabotagem, espionagem, actos subversivos;
- A interdição do acesso a zonas de segurança impostas junto a infra-estruturas críticas, ou pontos sensíveis e a sua vigilância;
- O combate ao tráfico de estupefacientes e de pessoas;
- O combate à pirataria;
- A prevenção e repressão da imigração clandestina;
- A fiscalização do cumprimento das leis relativas ao tráfego marítimo;
- A prevenção e repressão do crime e demais actos contrários à lei, designadamente as infrações fiscais e aduaneiras;
- A fiscalização das actividades de aproveitamento económico de recursos vivos e não vivos.

E no âmbito da manutenção de um espaço safo:

- A salvaguarda da vida humana no mar (salvamento marítimo);
- As ajudas à navegação;

- A segurança e o controlo da navegação;
- A segurança do navio, como plataforma;
- A preservação e protecção dos recursos naturais e do património natural subaquático;
- A preservação e protecção do meio marinho, com especial realce para o combate à poluição;
- A salvação marítima.

Para que estas tarefas sejam realizadas com sucesso, tem de existir um sistema de vigilância marítima eficaz e eficiente, que permita um conhecimento efectivo do panorama marítimo através da recolha, fusão, análise e disseminação priorizada das diversas categorias de dados, informação e informações, sendo que, para esta recolha, dão uma preciosa contribuição, todos os meios navais e aéreos em missão.

Cada vez mais é importante uma defesa avançada contra as diversas actividades ilícitas, porque: as bem financiadas organizações criminosas exploram a permeabilidade das fronteiras internacionais para traficar tudo, desde droga a armas de destruição em massa; os migrantes navegarão para a Europa fugindo da pobreza, da instabilidade nas terras de origem; as reduções de capturas de peixe das frotas de pesca asiáticas levá-las-ão a aventurarem-se cada vez mais para o Atlântico Norte e, se o esforço de fiscalização for baixo, para o interior da ZEE; algumas companhias de navegação, para poderem ser competitivas, tentarão reduzir custos, não cumprindo as regulamentações internacionais para prevenir ou mitigar acidentes.¹⁵ A Guarda Costeira dos Estados Unidos, agência com competência para executar todas as tarefas acima referidas, entende que é importante para prevenir o crime no mar a manutenção de uma presença activa, e que a resposta mais eficaz e eficiente perante condutas criminosas é a de rapidamente enviar meios para reprimir a acção no mar, interceptando imigrantes ilegais no alto mar, impedindo que embarcações de pesca em actividade ilegal entrem nos bancos de pesca mais vulneráveis, apreendendo drogas e armas antes de chegarem à costa e desviando o rumo de navios e cargas perigosas, antes de colocarem as praias e outras zonas sensíveis em risco. Concluindo, considera que um sistema multimissão da Guarda Costeira, com aviões, pequenas embarcações, patrulhas, corvetas e C⁴ISR¹⁶ fornece a mobilidade e prontidão necessárias para interceptar intrusos furtivos. (The U.S. Coast Guard, Coast Guard 2020, 15)

¹⁵ Adaptado de: The U.S. Coast Guard, Coast Guard 2020, 15.

¹⁶ Sistemas de "Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance".

5. O EXERCÍCIO DA AUTORIDADE DO ESTADO NO MAR EM PORTUGAL

O exercício do poder público nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, no seu formato actual, resulta de um conjunto de diplomas publicados em 2002, que culminaram um processo legislativo iniciado em 1984,¹⁷ sendo o Decreto-lei n.º 43/2002, de 2 de Março, aquele que define a organização e atribuições actuais do sistema de autoridade marítima e que criou a autoridade marítima nacional. O sistema de autoridade marítima foi criado com a finalidade de garantir o cumprimento da lei nesses espaços, e foram-lhe cometidas as competências necessárias para a execução das tarefas apresentadas acima.

Ao mesmo tempo, estabelece-se, no art.º 7.º deste diploma, que um número alargado de entidades exercem poderes de autoridade marítima, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais:

- “• Autoridade Marítima Nacional;
- Polícia Marítima;
- Guarda Nacional Republicana;
- Polícia de Segurança Pública;
- Polícia Judiciária;
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
- Inspeção-Geral das Pescas;
- Instituto da Água;
- Instituto Marítimo-Portuário;
- Autoridades portuárias;
- Direcção-Geral da Saúde.”

Note-se que, estranhamente, a Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo, não figura entre elas, apesar de ter por missão, conforme consta do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 82/2007, de 29 de Março, “... exercer o controlo da fronteira externa comunitária e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de protecção da sociedade...”¹⁸, e que prossegue, entre outras, as seguintes atribuições: “Garantir a

¹⁷ Decreto-lei n.º 300/84, de 7 de Setembro.

¹⁸ Este texto já constava no art.º 1.º (Natureza e missão) do Decreto-lei 360/99, de 16 de Setembro (parcialmente revogado), diploma que estava em vigor aquando da publicação do Decreto-lei 43/2002, de 2 de Março.

aplicação das normas a que se encontram sujeitas as mercadorias introduzidas no território aduaneiro da Comunidade, exercer a acção de inspecção tributária e efectuar os controlos relativos à entrada, saída e circulação das mercadorias no território nacional, prevenindo e combatendo a fraude e a evasão aduaneiras e fiscais e os tráficos ilícitos, designadamente de estupefacientes, substâncias psicotrópicas e seus precursores, produtos estratégicos e outros produtos sujeitos a proibições ou restrições”, pelo que, efectivamente, a Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo exerce poder de autoridade marítima.

Difícilmente será expectável grande eficácia de um “sistema” tão heterogéneo. Um sistema é um conjunto de meios e processos empregues para alcançar determinado fim, a segurança marítima. Aqui, a questão relevante é a de se saber quem é que emprega os meios, pois o quadro jurídico em apreço não o define, estabelecendo apenas um órgão de coordenação a um nível muito elevado, o Conselho Coordenador Nacional, composto pelo Ministro da Defesa Nacional, que preside, Ministro da Administração Interna, Ministro do Equipamento Social, Ministro da Justiça, Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e pela Autoridade Marítima Nacional, Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, Comandante-geral da Polícia Marítima, Comandante-geral da Guarda Nacional Republicana, Director Nacional da Polícia de Segurança Pública, Director Nacional da Polícia Judiciária, Director do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Presidente do Instituto Marítimo-Portuário, Director-geral das Pescas e Aquicultura, Inspector-geral das Pescas, Director-geral da Saúde, Presidente do Instituto da Água, um representante de cada uma das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.¹⁹

Mais tarde, através do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de Dezembro, diploma que regula a articulação entre autoridades de polícia e as outras entidades a quem estão cometidas competências nos espaços marítimos, é criado um Centro Nacional Coordenador Marítimo, numa tentativa de colmatar a lacuna existente na coordenação das acções ou operações executadas no âmbito das atribuições do Sistema de Autoridade Marítima, mas não responde à pergunta “Onde está a autoridade?” (*Where is the authority?*) continuando a não estar definida uma entidade com autoridade sobre todos os meios e processos empregues para alcançar determinado fim.

De facto, esse Decreto Regulamentar, por um lado, insere-se na continuidade do processo evolutivo iniciado em 1984, com a criação do centro coordenador, com a integração da Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo, a quem atribui a coordenação das acções de vigilância e fiscalização nas instalações portuárias em matéria de tráfico ilícito de mercadorias e bens, por outro, veio tentar resolver problemas, nomeadamente conflitos positivos de competências, entretanto criados, entre a Autoridade Marítima Nacional e a GNR.²⁰

¹⁹ Redacção do Decreto-lei n.º 43/2002, de 2 de Março. Note-se que no Conselho não figura o Ministro das Finanças, nem o Director-geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo.

²⁰ Vide 5.3.3.

Consequentemente, no Sistema, os poderes de autoridade marítima estão divididos por muitas entidades, ainda que delimitados em razão da matéria, sem estar definida a entidade que detém a autoridade, mas concedendo à Autoridade Marítima Nacional a intervenção em todas as matérias, fundamentalmente decorrente do vasto leque de competências do Capitão do Porto, que é verdadeiramente a força unificadora do Sistema e o alicerce fundamental da Autoridade Marítima Nacional.

5.1. A AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL

O modelo existente em Portugal tem as suas origens, na forma de exercício através do capitão do porto, no início do século XIX, e desde então tem aproveitado sinergias orgânicas, funcionais e logísticas que resultam de uma actuação otimizada e racional dos recursos da Marinha. (Diogo 3) Desde então, existe "... uma ligação intrínseca entre os oficiais de Marinha e o exercício de funções de Autoridade Marítima, que ainda hoje se mantém", (Diogo, Gouveia e Benavente 687) datando de 1811, "... o primeiro regulamento estruturado em termos do exercício do cargo de capitães dos portos . . . com o *Regulamento da Capitania do Porto de Lisboa*", e de 1839, "*o Regulamento de Polícia e dos Portos – contendo os direitos e deveres dos capitães dos portos –*, diploma que é hoje considerado o primeiro de vários *códigos de regulamentação marítima* cujo formato, no decorrer dos Sécs. XIX e XX, veio a conhecer diversas versões, das quais as mais significativas são as de 1884, 1892, 1919, 1926 e 1972, cuja base ainda hoje subsiste." (691)

Com o regime legal aprovado em 2002, e na sequência da criação da Autoridade Marítima Nacional, (SAM 2002) é definida a sua estrutura e criada a Direcção-geral da Autoridade Marítima,²¹ como seu organismo operativo. (AMN 2002)

O mesmo diploma estabelece que a entidade Autoridade Marítima Nacional é, por inerência, o Chefe do Estado-Maior da Armada que é responsável pela coordenação das actividades, de âmbito nacional, a executar pela Marinha e pela Direcção-geral da Autoridade Marítima e integra esta Direcção e a Polícia Marítima na estrutura da Autoridade Marítima Nacional.

Como se referiu acima, o Capitão do Porto tem um vasto quadro de competências e exerce a Autoridade do Estado nos espaços de jurisdição da respectiva Capitania, designadamente em matéria de fiscalização, policiamento, segurança da navegação e segurança de pessoas e bens. Competências que o próprio Decreto-lei,²² no art.º 13.º, divide em oito grandes áreas: funções de autoridade marítima; salvamento e socorro marítimos; segurança da navegação; de carácter técnico-administrativo; registo patrimonial de embarcações e inscrição marítima; instrução de processos contraordenacionais; conservação do domínio público marítimo e da defesa do património cultural subaquático; pesca, da aqüicultura e das actividades conexas (acrescenta ainda, o n.º 10 do mesmo

²¹ Sucedeu à Direcção-geral de Marinha.

²² AMN 2002.

artigo, “compete ainda ao capitão do porto exercer as demais competências previstas em leis especiais.”).

Em matéria contra-ordenacional,²³ estatui esse regime que compete ao Capitão do Porto determinar o estabelecimento de medidas cautelares, proceder à instrução processual, aplicar as coimas e decretar as sanções acessórias decorrentes da prática dos ilícitos contraordenacionais. (AMN/CO 2002).

As competências do Capitão do Porto, que sempre incidiram, ao longo de dois séculos, sobre três áreas horizontalmente agregadas e complementares: segurança safe e segura (safety e security) e serviços de repartição e conservatória, são exercidas nos espaços de jurisdição de vinte e oito capitánias, cuja distribuição geográfica permite uma efectiva ocupação do espaço litoral nacional.

“O entrosamento conceptual e jurídico das três vertentes resulta necessário e adequado ao longo de toda a história jurídica e regulamentar da Autoridade Marítima, ... [os] serviços de polícia ... sempre estiveram no âmbito de intervenção funcional das autoridades marítimas porque fundamentais ao seu próprio desiderato legal e fundadas no conhecimento intrínseco do meio marinho que naturalmente desenvolvem, foram cristalizando em actos típicos de polícia de âmbito marítimo, como a visita [a navios], a fiscalização de cais, o exercício da autoridade perante marítimos infractores e a averiguação para despacho de largada [de navios], entre muitos outros.” (Alves 19)

Por ter sido sentida a necessidade institucional de existir um corpo de polícia especializado nas questões da averiguação marítima, foi criada, em 1919, a Polícia Marítima. Os seus efetivos, designados por cabos-de-mar, efetuavam o policiamento geral das áreas de jurisdição das capitánias, com competências, a partir de 1920, na fiscalização e investigação, actos que já eram do âmbito da Autoridade Marítima. (22-23)

Em 1995, através do Decreto-lei 248/95, de 21 de Setembro, é criada, na estrutura do Sistema da Autoridade Marítima,²⁴ a Polícia Marítima como força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao Sistema de Autoridade Marítima²⁵ e com-

²³ Constitui contra-ordenação todo o facto censurável resultante da prática de actos contrários ao estabelecido nas leis e regulamentos, aplicáveis nas áreas sob jurisdição da autoridade marítima nacional, que possam fazer perigar a segurança de pessoas e bens, da navegação, o regular funcionamento dos portos ou que provoquem danos no património público, e ainda, os factos que ofendam ou contrariem os normativos ou determinações específicas do capitão do porto, que possam contribuir para a degradação do meio marinho e dos bens que integram o domínio público marítimo, ou causar prejuízo a outras actividades que se desenvolvam nas áreas sob jurisdição da AMN, bem como quaisquer actos que violem as obrigações decorrentes dos regimes legais do registo, inscrição e identificação marítima.

²⁴ Actualmente, resultante do quadro legal de 2002, a Autoridade Marítima Nacional.

²⁵ O Decreto-lei n.º 44/2002, de 2 de Março, manteve o Sistema de Autoridade Marítima, que agora detem todas as competências exercidas nos espaços marítimos.

posta por militares e agentes militarizados da Marinha, com os órgãos de comando a serem considerados autoridades policiais e de polícia criminal. Estabelece também que, ao pessoal da Polícia Marítima compete garantir e fiscalizar o cumprimento da lei nas áreas de jurisdição do sistema de autoridade marítima, com vista, nomeadamente, a preservar a regularidade das actividades marítimas e a segurança e os direitos dos cidadãos, ou seja, trata-se de uma polícia com competência territorial (espaços sob jurisdição da autoridade marítima) e específica.

Consequentemente, em sede de Autoridade Marítima Nacional, são realizados actos de polícia, designadamente a determinação de medidas cautelares, e procede-se, entre outras, a inquéritos a sinistros marítimos, à instrução de relatórios e protestos de mar, à coordenação e instrução de processos jurídicos relativos à remoção de embarcações naufragadas ou abandonadas, à investigação processual cível em caso de naufrágio e à investigação criminal sob a direcção do Ministério Público.

O preâmbulo do mesmo Decreto-lei refere:

"Torna-se necessário, assim, assumir e encabeçar as funções de policiamento marítimo no quadro constitucional, pelo que se procede agora ao reagrupamento dos actuais grupos de pessoal da Polícia Marítima e dos cabos-de-mar numa única força policial, dotando-a de um novo estatuto. Procura-se ainda responder, no presente diploma, à preocupação de institucionalizar a polícia marítima como força especializada nas áreas e matérias de atribuição do sistema da autoridade marítima, sem prejuízo das competências das outras polícias. (EPPM 1995)

Atente-se à referência: ao *"assumir e encabeçar as funções de policiamento no quadro constitucional."* Ou seja, o Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima (Anexo ao diploma em questão) autonomizou a estrutura da Polícia Marítima, por razão de ordem constitucional, fazendo depender o Comandante-geral da Polícia Marítima directamente do Ministro da Defesa, com o Director-geral de Marinha,²⁶ Chefes de Departamentos e Capitães dos Portos a serem, por inerência, respectivamente, Comandante-Geral, Comandantes Regionais e Comandantes Locais da Polícia Marítima. (Figura 6)

Com o quadro legislativo de 2002, toda a estrutura, da agora designada Autoridade Marítima Nacional, passou a depender da entidade *Autoridade Marítima Nacional*²⁷ (Figura 7), mas o Comandante-geral da Polícia Marítima continuou a depender directamente do Ministro da Defesa Nacional.

²⁶ Actual Director-geral da Autoridade Marítima.

²⁷ O Chefe do Estado-Maior da Armada é, por inerência, a entidade Autoridade Marítima Nacional.

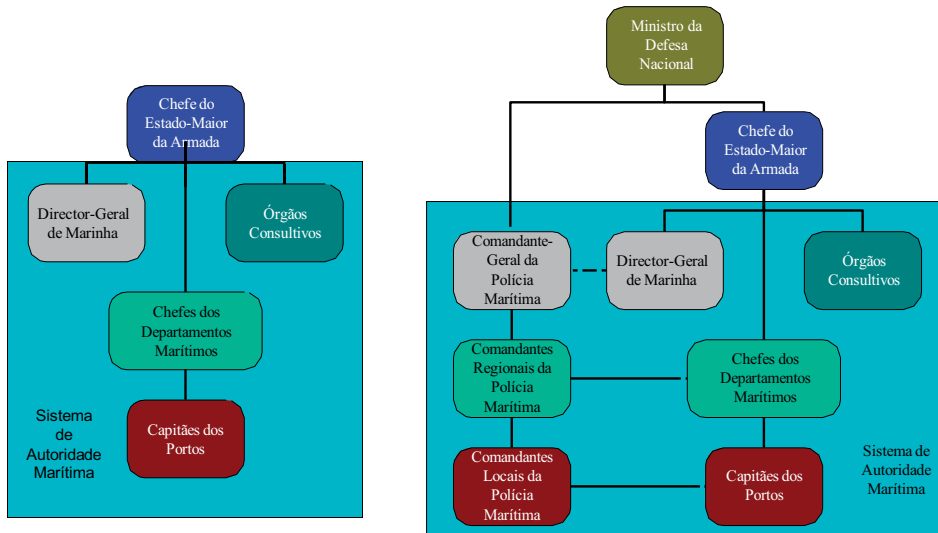


Figura 6: Autoridade Marítima: 1984 – 1995 (SAM 1984)
 Autoridade Marítima: 1995 – 2002 (EPPM 1995)

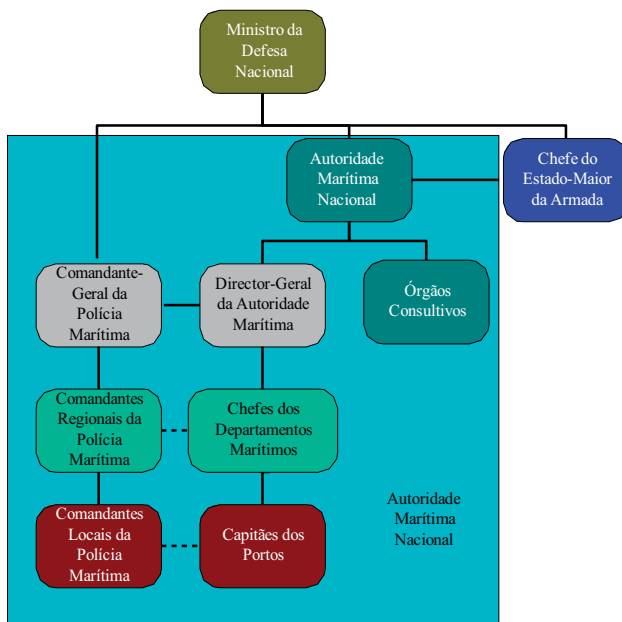


Figura 7: Autoridade Marítima após 2002 (AMN 2002)

Refira-se também que, toda a estrutura da Autoridade Marítima Nacional, no âmbito da orgânica do MDN, está integrada nas *Outras Estruturas*, enquanto a Marinha, ramo das Forças Armadas,²⁸ integra a *Administração Directa do Estado – Forças Armadas*. (Figura 8) (LOMDN 2009)



Figura 8: A integração da Marinha (ramo das Forças Armadas) e da Autoridade Marítima Nacional no MDN.

Daqui resulta que, apesar de funcionar no âmbito do Ministério da Defesa Nacional e de a Direcção-geral da Autoridade Marítima ser um serviço da Marinha, a Autoridade Marítima Nacional não depende das Forças Armadas.

Este diploma também estabelece que o Chefe do Estado-Maior da Armada é, por inerência, a Autoridade Marítima Nacional (entidade).

Refira-se também que, e conforme o estatuído na Lei de Segurança Interna, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional exercem funções de segurança interna e a entidade Autoridade Marítima Nacional integra o Conselho Superior de Segurança Interna e o Gabinete Coordenador de Segurança, estando também representada na Unidade de Coordenação Antiterrorismo.

Por conseguinte, poder-se-á afirmar que "... a abrangência conceptual que reúne, numa mesma instituição, elementos consultivos, administrativos, executivos e policiais, que concede a uniformidade que uma visão global da *res marítima* impõe e a coerência que a vivência e a linguagem própria do mar exigem." (Alves 6)

5.2. MISSÕES PARTICULARES DA MARINHA (RAMO DAS FORÇAS ARMADAS)

As missões particulares da Marinha aqui consideradas são aquelas que contribuem para a segurança e autoridade do Estado no mar, executadas no âmbito do exercício do comando pelo Comando Naval, nomeadamente:

²⁸ Provavelmente a distinção sairia mais clara se se designasse *Armada* (Chefe do Estado-Maior da Armada), mas não se pretendendo entrar neste tema, usar-se-á a designação Marinha ramo das Forças Armadas e Marinha (sentido lato englobando o ramo e a AMN).

- Garantir a fiscalização, no seu âmbito, dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, tendo em vista o exercício da autoridade do Estado relativamente ao cumprimento das disposições legais aplicáveis;
- Assegurar o funcionamento dos centros de coordenação de busca e salvamento marítimo, coordenar as acções relativas a acidentes ocorridos com navios ou embarcações e disponibilizar unidades navais de busca e salvamento, nos termos da legislação aplicável;²⁹
- Garantir 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 e de outras entidades com intervenção na matéria. (LOMAR 2009)

Destas, apenas a segunda é uma competência que não reside no Sistema de Autoridade Marítima, pois o Serviço de Busca e Salvamento Marítimo funciona no âmbito da Marinha, apesar de ser claramente uma tarefa que se insere no âmbito das atribuições daquele sistema. Ao mesmo tempo, ao capitão do porto compete “prestar o auxílio e socorro a náufragos e a embarcações, utilizando os recursos materiais da capitania ou requisitando-os a organismos públicos e particulares, se tal for necessário”, (AMN 2002) e a acção prevista no art.º 14.º do diploma que estabelece o Sistema Nacional de Busca e Salvamento Marítimo:

“Os capitães de portos, logo que recebam informação sobre um acidente na sua área de responsabilidade a que corresponda situação de perigo, devem assumir-se imediatamente como coordenadores da missão de busca e salvamento no local, mantendo essa coordenação enquanto o MRCC OU O MRSC não assumir a responsabilidade pela missão.” (SNBSM 1994)

Relativamente ao *garantir a fiscalização* é importante referir que os comandantes das unidades navais têm competência para, sempre que detectem ilícitos contra-ordenacionais, nos espaços sob jurisdição marítima nacional, levantar o auto de notícia e tomar todas as medidas consideradas adequadas à salvaguarda de todos os meios de prova admissíveis em direito, e ainda, caso considere provável a fuga do infractor ou a destruição de meios de prova, determinar o apresamento do navio ou embarcação, acompanhando-o até ao porto nacional mais próximo, fazendo entrega do mesmo ao capitão do porto competente para os demais procedimentos subsequentes. (AMN/CO 2002)

Também, no âmbito das contra-ordenações de poluição do meio marinho, de acordo com determinação da Autoridade Marítima e nos termos das disposições de direito internacional marítimo, as unidades navais podem proceder ao

²⁹ Note-se que o Instituto Hidrográfico tem também intervenção na Busca e Salvamento Marítimo, porquanto comunica os avisos aos navegantes de âmbito nacional e garante a ligação ao serviço mundial.

apresamento da embarcação causadora da infracção ou suspeita de a ter causado, designadamente acompanhando-a ao porto nacional mais próximo. (COPM 2000)

Deve sublinhar-se que as competências, e também as capacidades, residentes na Marinha, no âmbito da segurança e autoridade do Estado no Mar, constituem a quase totalidade daquelas que são consideradas as *Funções de Guarda Costeira*.³⁰

5.3. ÓRGÃOS TUTELADOS POR OUTROS MINISTÉRIOS

A quase totalidade dos órgãos tutelados por outros ministérios que fazem parte do sistema de autoridade marítima³¹ exerce, nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, competências em razão da matéria e não dispõe de meios para actuar no mar. Consequentemente, e ainda que algumas possam ser consideradas *Funções de Guarda Costeira*, a colaboração e coordenação com estas entidades é menos complexa do que com as que dispõe de capacidades próprias, quer sejam meios náuticos ou equipamentos e sistemas de detecção e vigilância. Assim, quer detenham competências exclusivas ou partilhadas, órgãos como o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Direcção-geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo, a Direcção-geral de Saúde, a Polícia Judiciária, ou a Autoridade Nacional de Pesca utilizam meios da Marinha, em operações conjuntas no mar.

Mais complexa é a coordenação e a intervenção da Marinha quando o quadro se complica, obrigando a entidade que se constitui como núcleo integrador do exercício da autoridade do Estado no mar a um esforço extra no domínio das relações inter-institucionais, que implica, obviamente, perda de eficácia. São exemplos deste incremento da complexidade, as iniciativas legislativas que seguidamente se apresentam.

5.3.1. AUTORIDADE COMPETENTE PARA A PROTECÇÃO DO TRANSPORTE MARÍTIMO E DOS PORTOS (ACPTMP)³²

A ACPTMP foi criada, na sequência da transposição para o direito interno da Directiva 2005/65/CE, de 26 de Outubro, do Parlamento Europeu e do Conselho (Código Internacional para a Protecção dos Navios e das Instalações Portuárias), para, entre outras atribuições, coordenar, implementar e supervisionar a aplicação das medidas de protecção previstas no regulamento, no capítulo XI-2 da Convenção SOLAS e no Código Internacional para a Protecção dos Navios e das Instalações Portuárias, da OMI, bem como das medidas de protecção dos portos previstas na directiva, e que a ACPTMP é, em articulação

³⁰ Conjunto de funções geralmente atribuídas às Guardas Costeiras, desempenhadas por um ou mais organismos.

³¹ Incluindo a Direcção-geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo.

³² Neste diploma, o legislador definiu protecção como "security". Note-se que em "Protecção Civil" a palavra protecção está associada a "safety".

com a Direcção-Geral da Autoridade Marítima, o ponto de contacto para assistência a navios, designadamente para assegurar o serviço operacional, através do qual os navios podem obter conselho ou assistência e para o qual podem comunicar problemas de protecção relativos a outros navios, movimentos ou comunicações. (CIPNIP 2006)

O preâmbulo do mesmo diploma enfatiza que é no âmbito da Autoridade Marítima Nacional, que se efectuará a coordenação de todos os intervenientes no processo de segurança marítima nos espaços marítimos e portuários nacionais, uma vez que os seus órgãos integram a estrutura orgânica da segurança interna, no âmbito da qual lhe são cometidos poderes de polícia e de polícia criminal de especialidade no domínio marítimo, bem como competências na área da segurança da navegação.

5.3.2. SISTEMA NACIONAL DE CONTROLO DO TRÁFEGO MARÍTIMO

O sistema nacional de controlo de tráfego marítimo foi instituído como quadro geral de intervenção dos órgãos e serviços públicos responsáveis pelo controlo do tráfego marítimo nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, na sequência da entrada em funcionamento do *Vessel Traffic Service* (VTS) costeiro do continente, estrutura que permite assegurar o controlo de todo o tráfego marítimo ao nível da costa continental portuguesa, até uma distância de 50 milhas, encontrando-se sujeitos ao VTS costeiro do continente os navios com arqueação bruta igual ou superior a 300 GRT³³. O sistema é coordenado pela Autoridade Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo (ANCTM)³⁴, entidade que é por inerência o presidente do conselho directivo do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P., sendo o funcionamento do VTS dirigido pelo Centro de Controlo de Tráfego Marítimo do Continente, que pode impor, a título excepcional e em articulação com o capitão do porto, se a situação ocorrer em mar territorial e, em especial, no acesso ao porto, restrições aos navios, com fundamento em condições meteorológicas anormais, operações de busca e salvamento, ou qualquer outro facto que possa colocar em perigo o tráfego marítimo, competindo a fiscalização à ANCTM, ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P. e à Autoridade Marítima Nacional, (SNCTM 2009) através dos meios navais disponíveis.

A este propósito, refira-se que o princípio geral, em qualquer modelo de exercício da autoridade do Estado no mar, é o dos sistemas VTS serem operados pelas Guardas Costeiras ou pelos órgãos que exercem *Funções de Guarda Costeira* (que têm competências e capacidade para atuar na área de cobertura do sistema), pois trata-se de um sistema indispensável na condução de operações de busca e salvamento marítimo, no combate à poluição no mar, na fiscalização e policiamento, no combate à criminalidade, etc.

³³ Gross Register Tonnage. Uma *register ton* é igual ao volume de 100 pés cúbicos (~2,83 m³).

³⁴ Esta entidade passou também a integrar o Sistema de Autoridade Marítima. (SNCTM 2009)

5.3.3. GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

A Lei que aprovou a orgânica desta força de segurança em 2007 (LOGNR 2007) estatui que constituem atribuições da Guarda, entre outras:

- Manter a **vigilância e a protecção** de pontos sensíveis, nomeadamente infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e **portuárias**, edifícios públicos e outras instalações críticas;
- Assegurar, no âmbito da sua missão própria, a **vigilância, patrulhamento e intercepção** terrestre e **marítima, em toda a costa e mar territorial** do continente e das Regiões Autónomas;
- Controlar e fiscalizar as embarcações, seus passageiros e carga, para os efeitos previstos na alínea anterior³⁵ e, supletivamente, para o cumprimento de outras obrigações legais.

Tais disposições legais não figuravam na Lei Orgânica de 1993 (LOGNR 1993), que não fazia referência a espaços marítimos, embarcações passageiros e carga. Apenas o art.º 34.º, estabelecia que a **área de intervenção da Brigada Fiscal era** o território nacional e **a zona marítima de respeito**.³⁶

A Brigada Fiscal actuava no mar (os meios náuticos da Guarda estavam-lhe atribuídos) no âmbito das suas competências em matéria tributária, fiscal e aduaneira.

A Lei Orgânica de 2007 extingue a Brigada Fiscal e cria a Unidade de Acção Fiscal e a Unidade de Controlo Costeiro, como unidade especializada responsável pelo cumprimento da missão da Guarda em toda a extensão da costa e no mar territorial, com competências específicas de vigilância, patrulhamento e intercepção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas, competindo-lhe, ainda, gerir e operar o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC), distribuído ao longo da orla marítima. A mesma lei, no que se refere às áreas de intervenção, define que as atribuições da Guarda são prosseguidas em todo o território nacional e no mar territorial, estendendo a área à zona contígua no âmbito tributário, fiscal e aduaneiro.

Concluindo, existe agora competência territorial onde antes só existia competência em razão da matéria, criando-se conflitos positivos de competências entre a Marinha e a Guarda.

³⁵ Refere-se ao âmbito tributário, fiscal e aduaneiro.

³⁶ Designação que não figura no Direito do Mar. Corresponderá ao mar territorial atendendo a que na época o Estado português ainda não tinha criado a zona contígua, o que só veio a acontecer em 2006. (LZMPE 2006)

5.4. CENTRO NACIONAL COORDENADOR MARÍTIMO

Tornando-se necessário regular, de forma integrada, a articulação, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia, no exercício dessa autoridade, e demais entidades competentes, estabeleceu-se quais as entidades que, em razão da matéria, coordenam as acções ou operações. (AAPEC 2007)

Para operacionalizar esta coordenação, foi criado o Centro Nacional Coordenador Marítimo; o CNCM integra sete elementos, representantes das seguintes entidades: Direcção-geral da Autoridade Marítima e Polícia Marítima, GNR, Gabinete Coordenador de Segurança, Marinha, Força Aérea, SEF e PJ., e está instalado na Marinha.

Os centros de operações marítimas são fundamentais para detectar comportamentos anómalos e suspeitos que podem indiciar uma ameaça. Para avaliar tais tendências é necessária experiência e conhecimento. A capacidade das Marinhas para localizar, seguir e antecipar as acções dos adversários são únicas, devendo ter, os centros civis, uma relação muito próxima e ligação permanente com eles. Em vários países europeus, tais como Reino Unido e Itália, instalaram os seus centros nacionais inter-agência de informação marítima nos centros de comando marítimo navais. (Pozo 23)

6. ANÁLISE CONCEPTUAL

6.1. ORDENAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

Atendendo ao exposto supra, nomeadamente as características dos espaços marítimos, nos aspectos geomorfológicos, meteorológicos, da liberdade de navegação associada ao regime legal vigente (o Direito Internacional e especificamente o Direito do Mar), da capacidade dos meios necessários para enfrentar as ameaças e controlar um vasto espaço, todos eles conjugados com o objectivo nacional de tratar os assuntos do mar de forma integrada, assegurando eficácia e eficiência nas operações marítimas, optimizando os recursos de um pequeno país que não tem massa crítica para multiplicar instituições, pareceria lógico concluir que o modelo mais eficaz e eficiente seria aquele que atribuisse à Marinha (ramo das Forças Armadas), numa única estrutura, todas as competências e meios (excluindo os aéreos não orgânicos de meios navais), para exercer a Autoridade do Estado no mar.

Assim seria se não existissem limitações legais, inerentes a qualquer Estado de direito democrático, a tal solução.

A Sétima Revisão Constitucional (2005) manteve, claramente, a separação entre funções da polícia e atribuições das Forças Armadas.

Relativamente à polícia, o art.º 272.º estabelece que tem por funções defender a legalidade democrática e **garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos**; que as medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário; e que a preven-

ção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. (CRP 2005)

As Forças Armadas incumbem a **defesa militar da República**, estão **ao serviço do povo português** e podem ser incumbidas, nos termos da lei, de **colaborar em missões de protecção civil**, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, podendo ser empregues em situações de estado de sítio e emergência nos termos da lei. (CRP 2005, art.º 275.º)

Consequentemente, é o próprio direito que baliza a actuação das polícias na prevenção e repressão da ilegalidade, incluindo os crimes contra a segurança do estado, ao impor que a mesma se desenvolva no respeito pelos direitos liberdades e garantias dos cidadãos, numa clara subordinação à legalidade democrática, (Lopes 9) estando ainda subordinadas ao controlo dos tribunais, como nos casos em que se torna necessário aplicar medidas especiais de polícia, situação que a lei obriga a comunicar ao tribunal competente. (LSI 2008)

A um outro nível situam-se as Forças Armadas. Para elas os limites de actuação são muito mais amplos, têm uma grande capacidade destrutiva, sem preocupações de preservação de prova. A constituição não expressa, como para as polícias, *a actuação limitada ao respeito pelos direitos liberdades e garantias dos cidadãos*, porque as Forças Armadas estão ao **serviço do povo português**, estão acima dos interesses individuais, defendem todos os cidadãos das ameaças ou agressões externas, porque a sua função é a de preservar a sobrevivência do Estado.

Pelo contrário, as polícias, por actuarem na ordem interna, podem ter de defender interesses, que sendo públicos, não são comuns a todos os cidadãos, e que podem originar situações de confronto entre polícias e cidadãos, pelo que se conclui que a actuação das Forças Armadas na segurança interna não é aconselhável, como princípio geral, pois pode ter implicações negativas na coesão nacional, devendo por esse motivo, restringir-se às situações de excepção, justificada por em determinado momento o Estado ter perdido a capacidade, total ou parcial, para garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático.

Relativamente à intervenção das Forças Armadas na Protecção Civil, por não estarem em causa esses princípios, a própria Constituição estabelece que podem ser incumbidas de colaborar nessas missões.

Não quer isto dizer, que no contexto actual, não seja cada vez mais necessária a utilização das capacidades militares na segurança interna, deverá é ser devidamente balizada e adequada ao risco e ao espaço de actuação: territorial, marítimo ou aéreo.

6.1.1. DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA INTERNA

Neste ponto, é conveniente abordar e tentar clarificar conceitos que enquadram esta análise.

A Assembleia da República na revisão constitucional de 2005 e na Lei da Defesa Nacional de 2009 adoptou a seguinte definição: "A defesa nacional tem

por objectivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas."

Conceito menos abrangente que aquele que o Instituto de Defesa Nacional apresentou, no início dos anos oitenta, juntamente com o conceito de Segurança Nacional, que atribuía à Defesa Nacional a quase exclusividade no combate às ameaças externas e internas:

"Segurança Nacional é a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda colectiva das pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das funções do Estado, a liberdade da acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas";

"Defesa Nacional é o conjunto de medidas, tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural, que, adequadamente coordenadas e integradas, e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar a potencialidade da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todos os tipos de ameaça que, directa ou indirectamente, possam pôr em causa a Segurança Nacional". (Lopes 6)

Esta visão tão abrangente da Defesa Nacional e da possibilidade de as Forças Armadas intervirem na ordem interna, foi alterada logo na revisão constitucional de 1982, passando a vigorar o princípio de que a Defesa Nacional tem como objectivo a agressão ou a ameaça externa.

Tanto na definição, do Instituto de Defesa Nacional, de Segurança Nacional, conceito que não se encontra tratado no ordenamento constitucional e legal, (Palma 31-32) como na que se apresenta a seguir, entende-se Segurança como uma condição ou estado:

"Segurança Nacional é a condição alcançada por um país como consequência do desenvolvimento harmonioso do seu Poder Nacional e de ter adoptado previsões e acções tendentes a atenuar ou eliminar as vulnerabilidades, de modo a assegurar a satisfação dos Objectivos Nacionais, tendo em consideração os riscos e ameaças internas e externas no respeito pelo ordenamento constitucional, legal e regulamentar." (Alves 1999, 8)

Se a definição de Segurança Nacional for confrontada com a de Segurança Interna consagrada na Lei de Segurança Interna, onde Segurança é uma actividade, tal como Defesa, em Defesa Nacional, conclui-se que não existe coerência nos conceitos:

"A segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens,

prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.” (LSI 2008)

Esta incoerência conduz à utilização de “segurança externa / segurança interna”, quando, atendendo aos conceitos acima definidos, se deveria utilizar “defesa nacional / segurança interna”.

6.1.2. AS FORÇAS ARMADAS EM MISSÕES NÃO MILITARES

A análise ao papel dos três ramos das Forças Armadas nas missões não militares deverá começar na Lei de Defesa Nacional, que fixa que têm a incumbência de cooperar com as forças e serviços de segurança **tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais**; e de colaborar³⁷ em missões de protecção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, (LDN 2009) competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional. (LDN 2008)

Também, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional caracteriza o terrorismo como uma ameaça externa, concluindo que a sua prevenção e combate se inserem claramente na missão das Forças Armada. Também refere que o crime organizado constitui uma forma de agressão externa, (CEDN 2003) mas sendo matéria da competência dos órgãos de polícia criminal, parece claro, que as Forças Armadas actuam em apoio.

“O Ministro da Defesa deixou ontem claro que as Forças Armadas obedecem aos órgãos de soberania e organizam-se numa estrutura de comando clara, mesmo quando tiverem de apoiar as forças policiais na área da segurança interna ... qualificando como jogos florais o falar-se na separação entre segurança e defesa...” (Augusto Santos Silva opõe-se à opinião de Mário Mendes)

³⁷ Em todo o quadro jurídico respeitante ao exercício da autoridade do Estado no mar, pela quantidade de entidades que envolve e que exercem múltiplas competências, muitas vezes com limites mal definidos, nos mesmos espaços, aparecem reiteradamente as palavras articulação, coordenação, cooperação e colaboração. A ordem é propositada, porquanto se entende ser esta a correspondente a um grau crescente das relações entre entidades. Considera-se que a articulação só obriga a que as organizações funcionem em conjunto. Mas a articulação não garante eficiência. Por exemplo, numa operação de fiscalização conjunta envolvendo duas entidades, em que cada uma utiliza meios próprios em todas as valências, a articulação pode ser perfeita, mas não é eficiente. Para ser eficiente tem de existir coordenação. A falta de coordenação entre Organizações cria sobreposições, redundâncias ou espaços vazios. Quanto à cooperação, exige um grau elevado no relacionamento entre entidades e onde os objectivos estão sempre presentes. No caso da colaboração as divergências e a competição fazem parte do relacionamento muito estreito e muitas vezes interpessoal em que é valorizado o criar algo de novo. As organizações para além de trocarem informação, usam a informação criando algo de novo. Não se conhece qual o peso atribuído a estas palavras nos diferentes diplomas que as utilizam profusamente.

Consequentemente, há vontade política de utilizar meios militares como forma de optimização dos recursos, aproveitando capacidades e conhecimento instalado nas Forças Armadas evitando-se a duplicação, mas ao mesmo tempo o enquadramento jurídico-constitucional mantém uma linha perfeitamente visível entre defesa nacional e segurança interna.

Mas este é um assunto sensível e amplamente discutido nas democracias ocidentais. No *Colorado Independent*, de 11 de Setembro de 2008, a propósito das actividades do *U.S. Northern Command*, criado em 2002 para missões de *defesa interna*, treinando militares para operações no interior do país, centradas na resposta a emergências catastróficas, que de acordo com o seu comandante, General da Força Aérea Gene Renuart, tinha sido concebido para responder a acontecimentos de proporções calamitosas, com equipas médicas, de descontaminação química, de engenharia e de apoio logístico, e não para intervir em situações de imposição da lei (*law enforcement*), um alto responsável da *American Civil Liberties Union* afirmou que um dos alicerces da democracia americana era o de os militares não serem utilizados contra o povo americano, quando há mais de cem anos esse princípio passou a letra de lei através do *Posse Comitatus Act*,³⁸ que proíbe que os militares sejam envolvidos em funções de *law enforcement*. (Rosa)

Também em Portugal, num artigo intitulado *Um soldado não é um polícia*, no Diário de Notícias, de 12 de Julho de 2010, o Juiz-conselheiro (jubilado) António Colaço afirmava que "... [a Defesa Nacional e a Segurança Interna] são grandezas que preexistem à génese de um Estado, dando origem a formações distintas quanto à sua salvaguarda, por distintos serem os objectivos que visam – às Forças Armadas, a eliminação do inimigo e assegurar a paz e, às Forças de Segurança, manter uma segura vivência quotidiana de pessoas e de instituições nacionais." (Colaço)

Considera-se no entanto que a questão do envolvimento das Forças Armadas na segurança interna não deve ser tratada em conjunto, porque há diferenças substantivas que impõe diferenciação entre os três ramos.

"Os desenvolvimentos que se venham verificar . . . continuarão a ser marcados pelo processo histórico . . . [Desde a revolta de 1817, liderada pelo General Freire de Andrade, até à revolução de 1974, foram inúmeras as revoltas ou revoluções militares,] os governos foram em regra depostos por revoltas militares, ficando conotados com os aspectos negativos dos regimes que se seguiram, designadamente quando estes impuseram restrições no exercício dos direitos, liberdades e garantias." (Palma 26)

Independentemente de todos os ramos poderem participar em revoltas ou revoluções, o Exército, por ser aquele que actua no território, espaço de actuação das polícias, e por ser o detentor dos meios bélicos necessários para atingir os objectivos dessas acções, é o ramo sobre o qual é natural que existam reservas em relação à actuação na segurança interna.³⁹

³⁸ A Guarda Costeira Americana é um dos ramos das Forças Armadas, mas tem funções de segurança interna e não de defesa, motivo pelo qual este *Acto* excluí a Guarda Costeira.

³⁹ Não é possível depor um regime sem a participação do Exército, mas é possível fazê-lo sem o envolvimento dos outros ramos.

Historicamente, as marinhas sempre desempenharam um importante papel na segurança marítima, sempre protegeram a navegação mercante e os interesses económicos do Estado no mar, incluindo as operações anti-pirataria e operações de "imposição da lei" no alto mar, que são conduzidas por meios militares.

A intervenção dos navios de guerra neste âmbito é confirmada pela Convenção, art.º 107.º, 110.º e 224.º, respectivamente:

"Só podem efectuar apresamento por motivo de pirataria os navios de guerra ou aeronaves militares, ou outros navios ou aeronaves que tragam sinais claros e sejam identificáveis como navios ou aeronaves ao serviço de um governo e estejam para tanto autorizados."

". . . um navio de guerra que encontre no alto mar um navio estrangeiro que não goze de completa imunidade [não é navio de guerra nem navio de estado em serviço oficial] pode proceder à verificação dos documentos que autorizem o uso da bandeira. Para isso, pode enviar uma embarcação ao navio suspeito, sob o comando de um oficial. Se, após a verificação dos documentos, as suspeitas persistem, pode proceder a bordo do navio a um exame ulterior, que deverá ser efectuado com toda a consideração possível. Estas disposições aplicam-se, mutatis mutandis, às aeronaves militares . . . [e] a quaisquer outros navios ou aeronaves devidamente autorizados que tragam sinais claros e sejam identificáveis como navios e aeronaves ao serviço de um governo."

"Somente os funcionários oficialmente habilitados bem como os navios de guerra ou aeronaves militares ou outros navios ou aeronaves que possuam sinais claros e sejam identificáveis como estando ao serviço de um governo e para tanto autorizados podem exercer poderes de polícia em relação a embarcações estrangeiras em aplicação da presente parte." (CNUDM 1997)

Mas também o direito interno estabelece que o Estado exerce no mar os poderes consagrados em normas e princípios do direito internacional e que são entidades competentes, nos termos definidos na lei " . . . os serviços e organismos que exercem o poder de autoridade marítima no quadro do Sistema de autoridade Marítima, à Marinha e à Força Aérea, no âmbito das respectivas competências." (LZMPE 2006)

As competências da Marinha e da Força Aérea fora do quadro da Defesa Nacional (missões das Forças Armadas) encontram-se estatuídas nas respectivas leis orgânicas. A este respeito observam-se as seguintes diferenças em diplomas que são, em termos de forma e conteúdo, praticamente iguais:

O n.º 3, do art.º 2.º (Missão) só existe na Lei Orgânica da Marinha, estabelecendo a alínea a), que compete à Marinha "exercer a autoridade marítima e garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional."⁴⁰

⁴⁰ Dever-se-ia acrescentar "e no alto mar", atento o Direito do Mar, bem como a lei que regula o exercício dos poderes do Estado no mar. (LZMPE 2006)

As leis orgânicas da Marinha e da Força Aérea estabelecem que a sua estrutura orgânica compreende outros órgãos que integram sistemas regulados por legislação própria e que asseguram o cumprimento das missões particulares.⁴¹

Relativamente a esses órgãos, apenas os dos serviços de busca e salvamento têm estruturas e competências semelhantes, em ambos os ramos,⁴² porquanto, apesar de prevista, a Autoridade Aeronáutica Nacional⁴³ ainda não foi implementada.

Adicionalmente, a Lei Orgânica da Marinha estabelece que a Comissão de Direito Marítimo Internacional funciona na dependência do Chefe do Estado-Maior da Armada.

Face ao que antecede, as competências dos ramos e a intervenção em apoio a outras entidades é muito distinta, dependendo fundamentalmente do meio (marítimo, aéreo ou terrestre) e do enquadramento jurídico aplicável nesse meio, sendo que, obviamente, o marítimo é o mais específico,⁴⁴ reiterando-se que os conditionalismos à actuação não militar das Forças Armadas não são comuns aos três ramos.

6.2. A MARINHA DE DUPLO USO

O paradigma da *Marinha de Duplo Uso* está actualmente consagrado no preâmbulo da Lei Orgânica da Marinha " . . . materializado numa actuação militar e numa actuação não militar, privilegiando uma lógica de economia de esforço e de escala, bem como o desenvolvimento de sinergias, por partilha de conhecimentos e recursos." (LOMAR 2009)

Daqui resulta que o "duplo uso" baseia-se na atribuição de funções militares e não militares à Marinha, não dizendo apenas respeito à utilização multifuncional dos meios. Mas este conceito genérico deve ser analisado em maior detalhe.

Antes de mais, o "duplo uso" implica que essas funções sejam exercidas em permanência e em situações de normalidade institucional e ambiental, não resultando de estados de excepção, pois nestas situações, independentemente dos modelos e dos países a considerar, a intervenção das Forças Armadas é normal e comum.

Outra questão relevante é a intervenção em matéria de *segurança segura* e exercício da autoridade do Estado, cuja sensibilidade não é comparável à inter-

⁴¹ A estrutura do Exército não compreende estes órgãos.

⁴² Em Portugal a responsabilidade dos serviços é em razão do meio que sofreu o acidente. Para aeronaves a competência é do serviço de busca e salvamento aéreo e para navios do serviço de busca e salvamento marítimo. Nos Estados Unidos as competências são em razão do território, ou seja, acidentes no mar actua a busca e salvamento marítimo e em terra a busca e salvamento aéreo, serviços que funcionam na Guarda Costeira e na Força Aérea, respectivamente.

⁴³ "Em Portugal, a entidade com capacidades operacionais para em qualquer local do espaço aéreo sob a jurisdição nacional implementar medidas de polícia ou medidas especiais de polícia decididas pela autoridade competente é a Força Aérea. Contudo, enquanto não é instituída a Autoridade Aeronáutica Nacional prevista na LOFA [Lei Orgânica da Força Aérea], que clarifique, na lei, o exercício da competência e capacidade para a implementação daquelas medidas, está implementado o procedimento RENEGADE, através de despacho do PM e de directiva do CEMGFA." (Palma V - 7)

⁴⁴ Veja-se por exemplo a interacção humana entre autoridade e presumível infractor ou suspeito. Em relação às aeronaves essa interacção ocorre sempre em terra, onde as forças policiais actuam num mesmo ambiente circundante quer se trate de uma aeronave, um autocarro ou um comboio.

venção na *segurança safe*,⁴⁵ onde os exemplos de dupla utilização são muito mais alargados. Tanto a Força Aérea Portuguesa como a sua congénere norte-americana, para referir um exemplo de dimensão extraordinariamente diferente, e onde as questões dos recursos não são tão relevantes, têm atribuídas competências no âmbito da busca e salvamento (dupla utilização na defesa e na segurança safe).⁴⁶

Consequentemente, no modelo português, o conceito de Marinha de Duplo Uso deve ser entendido como a actuação na defesa (funções de marinha de guerra) e a actuação na segurança e autoridade do Estado (funções de guarda costeira), com órgãos que integram sistemas regulados por legislação própria, designadamente os órgãos e serviços da Autoridade Marítima Nacional. Estes órgãos não são os únicos regulados por legislação própria, mas são aqueles que justificam esta estrutura particular, permitindo assim atender ao quadro jurídico-constitucional, matéria já abordada, conseguindo-se desta forma dar resposta às vantagens da acção integrada no quadro da separação entre acções de defesa e acções de segurança e autoridade do Estado e, ainda, conseguir uma unidade de comando que o desempenho de funções por inerência permite, com os comandantes das zonas marítimas a serem, por inerência, os chefes dos departamentos marítimos e estes, por inerência, os comandantes regionais da polícia marítima. (Figura 9)

Assim, na Marinha, ramo das Forças Armadas, a missão principal é a defesa militar, enquanto que a missão principal da Autoridade Marítima Nacional é a Segurança e a Autoridade do Estado, detendo ainda autoridade de polícia.

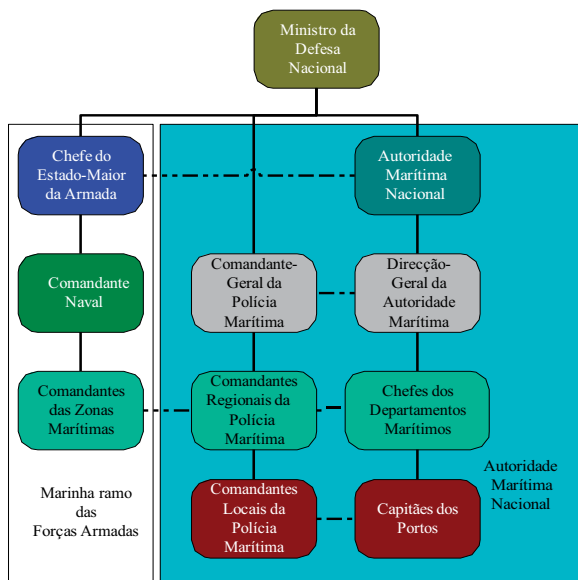


Figura 9: Marinha

⁴⁵ Vide 6.1.2

⁴⁶ Poder-se-ia a este nível referir também a dupla utilização da GNR em âmbito segurança interna / segurança safe atentas as competências em matéria da protecção da natureza e do ambiente, competências geralmente fora da esfera de responsabilidades das forças de segurança.

Quando em “O que faz Portugal é o mar”, da autoria do coronel da GNR Armando C. Alves, se defende um modelo, coerente com a nova lei orgânica da GNR, em que se argumenta que na Marinha “... a função Polícia assume características residuais e complementares. A função Defesa requer prioritariamente o desempenho de tarefas de alto nível, que implicam o emprego de meios pesados e claramente bélicos . . . [e que] A vocação da Marinha é a Defesa . . . e não as minudências das fiscalizações policiais”, (Alves 24) não se considera que as *minudências das fiscalizações policiais* são preocupações primárias da Autoridade Marítima Nacional, em geral, e da Polícia Marítima, em particular, cujas competências e esfera de acção foram abordadas acima.

Também é relevante referir que a Marinha dispõe de um conjunto muito diversificado de meios, desde lanchas de fiscalização e patrulhas, a fragatas e submarinos, e que a maioria dos meios executa missões no âmbito da segurança e autoridade do Estado. Dos 38 navios da Marinha, 12 têm como missão primária a defesa, mas destes 5 são auxiliares (navio reabastecedor e hidrográficos), e 23 têm como missão primária a segurança e autoridade do Estado, dos quais 11 com um deslocamento inferior a 100t, (Figura 10) meios que asseguram, juntamente com as lanchas semi-rígidas e outras pequenas embarcações da autoridade marítima, uma actuação integrada e uniforme no espaço marítimo nacional.

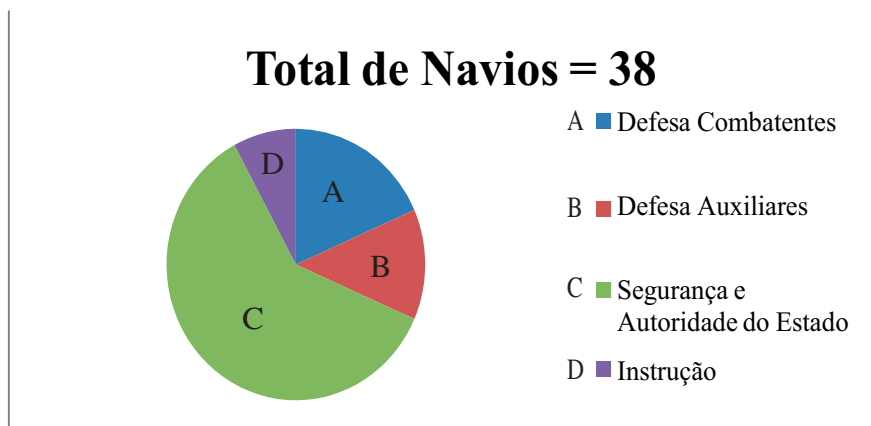


Figura 10: Navios da Marinha — Quantidades relativas por missão primária

Só estes números são suficientemente relevantes para se poder inferir que não existe massa crítica para se poder pensar numa Marinha empenhada apenas na Defesa Nacional. A própria *Royal Navy*, uma das mais bem equipadas marinhas do mundo, com porta-aviões e submarinos nucleares, conta com um *Fishery Protection Squadron*,⁴⁷ que assegura a fiscalização da pesca em

⁴⁷ A legislação permite que os oficiais da marinha sejam *British Sea Fisheries Officers*, para que possam fiscalizar quaisquer navios de pesca operando em águas do Reino Unido e também navios de pesca do Reino Unido em águas internacionais. (Royal Navy)

águas do Reino Unido, e considera que os meios desta esquadilha são plataformas ideais para treinar e praticar várias perícias relacionadas com a marinharia e o combate, assim como para refinar as capacidades de navegação dos jovens oficiais. (Royal Navy)

Considera-se, assim, que existe um modelo que aproveita as sinergias de meios capazes de desempenhar uma multiplicidade de missões e com capacidade de se adaptar a alterações nas prioridades nacionais, no balanço entre defesa e segurança.

A matriz complexa dos futuros desafios à segurança marítima requer esforços combinados e é cada vez mais reconhecida a importância da integração, como se verifica no documento apresentado, em 2007, pela U.S. Coast Guard, U.S. Navy e U.S. Marine Corps, *A Cooperative Strategy for 21st Century*, ao afirmar a necessidade de aproximar as três forças por forma a melhorar a segurança do país, (3) e que ao falar-se de *homeland defense* não é suficiente a divisão de responsabilidades entre a Marinha e a Guarda Costeira ao longo de uma fronteira geográfica indefinida. Em vez disso, devem actuar como um único corpo onde quer que operem. E ainda que a integração e a interoperabilidade são a chave para o sucesso, devendo trabalhar em conjunto no apoio a operações de defesa, de segurança e humanitárias. (15) No mesmo documento se refere, que há muitos desafios ao exercício do controlo do mar, sendo, provavelmente, o mais significativo, o aumento do número de países a operar submarinos. (13)

Para além da mais-valia *operacional*, os Estados Unidos reconhecem também que devem reduzir custos optimizando os meios, quando em 2009 o *Congressional Budget Office* avançou com a opção de programas comuns à Guarda Costeira e à Marinha, para a construção de navios a operar por ambas as forças. (CBO) Na União Europeia, a presidência espanhola num seminário em Madrid, em Janeiro de 2010, identificou, entre outras, a necessidade de “. . . uma aproximação conjunta civil militar para solucionar os problemas da segurança marítima, que junta todos os actores com responsabilidades marítimas . . .” (Pozo et al 12)

Também num estudo sobre a “Estratégia Naval Canadiana para o século XXI” se afirma que a maioria das marinhas ocidentais tem um reduzido, ou nenhum, papel no policiamento e que têm vindo a deixar essa função para as guardas costeiras independentes [que funcionam numa estrutura independente da Marinha]. Mas mesmo nestes casos as responsabilidades crescentes das Guardas Costeiras requerem o apoio contínuo das forças navais. Mesmo no Canadá, país que conta com uma Guarda Costeira, a Marinha, incluindo a aviação naval, contribuem com cerca de 180 dias de navegação e 1000 horas de voo por ano em missões de vigilância e patrulha das pescas. (Bullock) Ainda em relação ao Canadá, o comandante Hansen aponta a necessidade de programas integrados para a construção de navios para a Marinha e Guarda Costeira. (Hansen 24)

Mas não são só as marinhas ocidentais a reconhecer esta necessidade, como refere Alok Bansal, em *Synergising Indian Navy and the Coast Guard*, para fazer face às novas ameaças, as duas forças devem cooperar mais, o seu pessoal deve treinar e prestar serviço na outra força, as condições, carreiras, requisitos e benefícios devem ser comuns às duas forças, devendo o pessoal da

Guarda Costeira continuar a treinar nas instalações navais e as facilidades logísticas e de manutenção das duas forças devem ser complementares e não se duplicarem. (Bansal 95-96)

Concluindo, a tendência na generalidade dos Estados, independentemente dos modelos organizacionais implantados, é no sentido da integração e do eliminar fronteiras entre agências que concorrem para o mesmo fim, especialmente as barreiras entre guardas costeiras e marinhas. Na realidade, os países marítimos ocidentais, principalmente os do sul da Europa e Estados Unidos⁴⁸ têm modelos para o exercício da autoridade do Estado no mar, baseados num pilar principal, centralizador e unificador da autoridade, quer com base nas marinhas quer nas guardas costeiras. Mas nem todos os grandes países optaram por guardas costeiras, como é o caso da França, país com uma Marinha de grande dimensão, onde os Prefeitos Marítimos⁴⁹, oficiais gerais da Marinha são, por inerência, os Comandantes das Zonas Marítimas, e os representantes do Estado no mar, dependendo directamente, naquelas funções, do primeiro-ministro.

O modelo é semelhante ao português, mas não existe polícia marítima, sendo por isso as funções de polícia asseguradas pela *gendarmérie maritime* que efectua as suas missões em proveito dos "Prefeitos Marítimos", dos procuradores da república, dos administradores dos assuntos marítimos⁵⁰ e do Chefe do Estado-Maior da Armada.

Mas também há exemplos de países com características geomorfológicas muito diferentes, que estão a caminhar no mesmo sentido. É o caso do modelo holandês, quando em 1987, com o objectivo de tornar mais eficaz e eficiente a ação do Estado no mar, criou uma Guarda Costeira como uma *joint venture* de seis ministérios que exerciam competências no mar e que tinham navios próprios⁵¹. Contudo, tal solução veio a revelar-se insuficiente, tendo sido identificados problemas de coordenação, com consequências negativas ao nível do planeamento e da execução das missões, pelo que, em 1995, o controlo operacional da Guarda Costeira tornou-se responsabilidade da Marinha e foi nomeado um oficial da Marinha, como seu director,⁵² com comando completo sobre todas as operações da Guarda Costeira.

Esta tendência é também reforçada pelas capacidades de que dispõem as marinhas, desde os sistemas de comando e controlo aos submarinos,⁵³ desde o conhecimento instalado até aos sistemas C⁴ISR, fundamentais no actual e futuro contexto de segurança no mar.

⁴⁸ A U.S. Coast Guard integra todas as competências do Sistema de Autoridade Marítima, tendo atribuídas funções de autoridade marítima e de administração marítima.

⁴⁹ Esta designação teve a sua origem no Consulado (1799 – 1804), havendo em França três Prefeituras Marítimas que correspondem a outros tantos Comandos de Zona Marítima.

⁵⁰ Corpo de oficiais da marinha a prestar serviço no ministério que tutela os assuntos do mar.

⁵¹ Navios das Alfândegas, da Polícia, das Pescas, da Organização de Salva-vidas, etc

⁵² A Guarda Costeira é tutelada pelo Ministério dos Transportes.

⁵³ Não é possível conceber que um país marítimo não tenha capacidade para actuar e efectuar a vigilância da sub-superfície, exercer o poder em todas as dimensões do espaço marítimo.

7. CONCLUSÕES

O reconhecimento da importância crescente da integração das políticas marítimas, da partilha de informação de forma mais eficaz, da utilização de sistemas militares na resposta aos novos desafios da segurança marítima, da procura dos melhores processos para um custo-benefício mais favorável e de uma *comprehensive approach* civil e militar às ameaças, demonstrado por diversos autores e pela evolução que têm vindo a sofrer as estruturas organizativas de países de pequena e grande dimensão, principalmente os marítimos, entendendo que no mar se exige uma abordagem holística aos problemas, consagra o modelo português de Exercício da Autoridade Marítima através da Marinha, como o mais adequado. Modelo que também satisfaz as limitações jurídico-constitucionais, comuns a qualquer Estado de direito democrático, que impõem uma demarcação clara entre funções de segurança e funções de defesa.

No entanto, apesar de transparecer vontade política em manter e desenvolver o modelo português de autoridade marítima, por vezes surgem iniciativas legislativas que não se enquadram nesse modelo, e que fazem com que Portugal se desvia de um rumo cujos méritos, outros Estados começaram agora a descobrir.

A Marinha de Duplo Uso é fundamental para as funções de Defesa e de Segurança não sendo possível, por falta de massa crítica, manter níveis de desempenho e de prontidão operacional, em ambas as estruturas, se funcionassem independentemente.

Mas existe muito espaço para a evolução do modelo, desde a melhoria da integração dos sistemas de comando, controlo e vigilância marítima, à falta de assertividade na identificação da autoridade e da responsabilidade para planear e executar missões, condição ainda mais relevante atendendo à dispersão de competências em razão da matéria.

Não foi objecto principal deste trabalho, como se referiu, a análise à componente segurança segura, mas é indispensável concluir que, no mar, qualquer missão deve ser pensada com uma preocupação integral em relação à segurança (segura e safe), e que é o racional subjacente à forma de actuar das guardas costeiras, aproveitando a flexibilidade dos meios e optimizando a utilização de recursos com custo de aquisição e de operação muito elevados.⁵⁴

Também, em relação à distribuição de competências entre o Comando de Componente Naval e a Autoridade Marítima Nacional, pode existir espaço de evolução no sentido de incrementar a coerência e a eficácia do sistema, matéria que não se abordou neste trabalho.

As semelhanças existentes entre o modelo português e o modelo francês, modelo este que mantém uma grande coerência em toda a estrutura e uma

⁵⁴ Em terra as competências segurança segura e segurança safe estão normalmente separadas entre as forças de segurança e a protecção civil, mas no mar os problemas devem ser tratados de forma distinta, considerando o contexto ambiental, que não é natural ao homem, e a flexibilidade que os meios navais permitem.

adequada integração de procedimentos para as questões marítimas, recomendam que, como há mais de dois séculos, se continue a olhar para este modelo como uma referência inspiradora.

*O mar, o grande unificador, é a última esperança da humanidade.
Agora, como nunca antes, a conhecida frase tem um significado
literal: "estamos todos no mesmo barco".
Jacques Ives Cousteau*

BIBLIOGRAFIA

- AAPEC (2007). "Articulação entre Autoridades de Polícia e demais Entidades Competentes". Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 Dez. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- Alves, Armando Carlos. "O que faz Portugal é o Mar." *Revista de Segurança e Defesa*. Julho-Setembro de 2010, N.º 14: 22-29. Impresso.
- Alves, Luís F. de Medeiros. "A Autoridade do Estado no Mar." In *Seminário «Uma Marinha de Duplo Uso»*. Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica: Cadernos Navais. Lisboa: Edições Culturais da Marinha, N.º 22, Setembro 2007. Impresso.
- - -. "O Exercício do Poder Público em Espaços de Soberania e Jurisdição Marítima. Autoridade Marítima. (Temas e Discursos Doutrinários)." *Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia: Temas e Reflexões*. Lisboa: Edições Culturais da Marinha, N.º 5, Dezembro 2006. Impresso.
- - -. *O Papel da Instituição Militar na Segurança Nacional. Que âmbito?* Lisboa: Instituto Superior Naval de Guerra, 1999. Estudo de Média Duração. Impresso
- AMN (2002), "Autoridade Marítima Nacional". Decreto-Lei n.º 44/2002, de 02 Mar. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- AMN/CO (2002), "Autoridade Marítima Nacional: Contra Ordenações". Decreto-Lei n.º 45/2002, de 02 Mar. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- ANP (1998). "Autoridade Nacional de Pesca". Decreto-Lei n.º 383/98, de 27 Nov. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- "Augusto Santos Silva opõe-se à opinião do secretário-geral de Segurança Interna, Mário Mendes." *Diário de Notícias* 26 Jun 2010. Diário de Notícias. Internet.
- Bansal, Alok. "Synergising Indian Navy and the Coast Guard." *Journal of Defence Studies* Summer 2008: 79-96. *Institute for Defence and Strategic Analyses*. Internet. 15 Jul 2010.
- Brown, Nick. "World in Action: New NATO Maritime Strategy Outlines Expeditionary Posture." *Jane's International Defence Review*. May 2010. *idr.janes.com*. Internet. 15 Jul 2010.

- Bullock, Chris. "A Canadian Naval Strategy for the 21st Century: Constabulary Force or International Player?" *Conference of Defence Association Institute*: 2009. Internet. 15 Jul 2010.
- Canadian Government, ed. "Harmonized Threat and Risk Assessment (TRA) Methodology: TRA-1." 23 Out 2007. *Communications Security Establishment*. Internet. 18 Jun 2010.
- CBO, ed. "Options for Combining the Navy's and the Coast Guard's Small Combatant Programs." Congressional Budget Office Paper July 2009. *United States Congressional Budget Office*. Internet. 14 Jul 2010
- CEDN (2003). "Conceito Estratégico de Defesa Nacional". Resolução do Conselho de Ministros n.º 6 /2003, de 20 Jan. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- CIPNIP (2005). "Código Internacional para a Protecção dos Navios e das Instalações Portuárias". Decreto-lei n.º 226/2006, de 15 Nov. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- CNUDM (1997). "Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar". Resolução da Assembleia da República n.º 60-B /97, de 14 Out, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 67-A/97, de 14 Out. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- Colaço, António Bernardo. "Um Soldado não é um Polícia." *Diário de Notícias* 12 Jul 2010. Internet. 14 Jul 2010.
- COPM (2000). "Regime das Contra-ordenações de Poluição do Meio Marinho". Decreto-Lei n.º 235/2000, de 26 Set. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- CRP (2005). "Constituição da República Portuguesa, sétima revisão constitucional". Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 Ago. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- DCDC (Development, Concepts and Doctrine Centre), ed. "GST4 Global Strategic Trends – OUT to 2040." 4ª ed. *UK Ministry of Defence*. Internet. 24 Jun 2010.
- Diogo, Luís da Costa. "O Contexto do Direito do Mar e a Prática da Autoridade Marítima (Análise e Estudo de Casos Práticos)." *Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia: Cadernos Navais*. Lisboa: Edições Culturais da Marinha, N.º 4, Março 2003. Impresso.
- Diogo, Luís da Costa, José Velho Gouveia e Tiago Silva Benavente. "Crónica de Autoridade Marítima: O Capitão do Porto, mais de 4 Séculos de

Autoridade Marítima ao Serviço das Comunidades." *Anais do Clube Militar Naval*. Vol. CXXXIX, Outubro - Dezembro 2009: 685-92. Impresso.

- DMIR (2010). "Directiva Ministerial para a Implementação da Reforma". Despacho n.º 7770/2010, de 04 Mai, do Ministro da Defesa Nacional. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- ENGIZC (2009). "Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira." Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2009, de 08 Set. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- ENM (2006). "Estratégia Nacional para o Mar." Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, de 12 Dez. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- EPPM (1995). "Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima". Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 Set. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- Hansen, Kenneth P. "Starting Over: The Canadian Navy and Expeditionary Warfare." *Canadian Naval Review*: Spring 2005. *Canadian Naval Review*. Internet. 05 Jul 2010
- LDN (2009). "Lei de Defesa Nacional". Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 07 Jul. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- LOBOFA (2009). "Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas". Lei n.º 1-A/2009, de 07 Jul. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- LODGAIEC (1999). "Lei Orgânica da Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo". Decreto-Lei n.º 360/99, de 16 Set. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- LODGAIEC (2007). "Lei Orgânica da Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo". Decreto-Lei n.º 82/2007, de 29 Mar. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- LOGNR (1993). "Lei Orgânica da GNR". Decreto-Lei n.º 231/1993, de 26 Jun. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- LOGNR (2007). "Lei Orgânica da GNR". Lei n.º 63/2007, de 06 Nov. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- LOIC (2008). "Lei de Organização de Investigação Criminal." Lei n.º 48/2008, de 27 Ago. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- LOMAR (2009). "Lei Orgânica da Marinha". Decreto-Lei n.º 233/2009, de 15 Set. *Diário da República Electrónico*. Internet.

- LOMDN (2009), "Lei Orgânica do MDN". Decreto-Lei n.º 145-A/2009, de 06 Jul. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- Lopes, António Jorge de Figueiredo. "Segurança e Cidadania: Conceitos e Políticas." *Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia: Cadernos Navais*. Lisboa: Edições Culturais da Marinha, N.º 19, Dezembro 2006. Impresso.
- LSI (2008). "Lei de Segurança Interna". Lei n.º 53/2008, de 29 Ago. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- LZMPE (2006). "Limites das Zonas Marítimas e Poderes do Estado". Lei n.º 34/2006, de 28 Jul. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- Mazars, Jacques. "O Prefeito Marítimo." In *Seminário «Uma Marinha de Duplo Uso»*. Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica: Cadernos Navais. Lisboa: Edições Culturais da Marinha, N.º 22, Setembro 2007. Impresso.
- Palma, Jorge Manuel Novo. *As Operações Inter-agência de Combate às Ameaças Emergentes em Portugal: O Papel das Forças Armadas*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares, 2010. Trabalho de Investigação Individual. Impresso.
- Pozo, Fernando del, et al. "Wise Pen Team Report on Maritime Surveillance in Support of CSDP." European Defense Agency, 26 Apr. 2010. *EDA*. Internet. 15 Jul. 2010
- Ribeiro, António Silva. "Formulação da Estratégia Naval Portuguesa, Modelo e Processo." *Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica: Cadernos Navais*. Lisboa: Edições Culturais da Marinha, N.º 27, Dezembro 2008. Impresso.
- Ridenour, David A. "Ratification of the Law of the Sea Treaty: A Not-So-Innocent Passage." National Policy Analysis, n.º 542, Aug 2006. *The National Center for Public Policy Research*. Internet. 03 Ago 2010.
- Rosa, Erin. "Elite Combat Brigade for Homeland Security Missions Raises Ire of ACLU." *The Colorado Independent*: 02 Nov 2008. Internet. 17 Jul 2010.
- Royal Navy, ed. "Fishery Protection Squadron." *Royal Navy*. Internet. 2 Jun 2010.
- Sacchetti, António. "O Mar Português e a Fronteira Marítima da Europa." *Revista da Armada* Junho de 2009, N.º 431, Ano XXXVIII: 16-18. Impresso.
- SAM (1984), "Sistema de Autoridade Marítima". Decreto-Lei n.º 300/84, de 07 Set. *Diário da República Electrónico*. Internet.

- SAM (2002), "Sistema de Autoridade Marítima". Decreto-Lei n.º 43/2002, de 02 Mar. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- SNBSM (1994). "Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo." Decreto-Lei n.º 15/94, de 22 Jan. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- SNCTM (2009). "Sistema Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo". Decreto-Lei n.º 263/2009, de 28 Set. *Diário da República Electrónico*. Internet.
- Swedish Armed Forces, ed. "The Military Strategic Doctrine 2002.", *Swedish Armed Forces*. Internet. 25 Jul 2010
- Swedish Coast Guard, ed. <http://www.kustbevakningen.se/documents>. (n.d.). internet. 2 Jun 2010.
- The U.S. Coast Guard, eds. *Coast Guard 2020*. Washington D.C.: U.S. Coast Guard Headquarters, December 2002. U.S.Coast Guard. Internet. 10 Ago 2010.
- The U.S. Coast Guard, eds. *Maritime Strategy for Homeland Security*. Washington D.C.: U.S. Coast Guard Headquarters, December 2002. U.S.Coast Guard. Internet. 10 Ago 2010.
- U.S. Navy, U.S. Marine Corps and U.S. Coast Guard, eds. *A Cooperative Strategy for 21st Century Sea Power*. October 2007. U.S. Navy. Internet. 10 Ago 2010.

CADERNOS NAVAIS

Volumes Publicados

- 1. A Marinha e a Revolução nos Assuntos Militares**
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti.
- 2. Papel das Marinhas no Âmbito da Política Externa dos Estados**
Contra-Almirante Victor Manuel Lopo Cajarabille
- 3. Conceito Estratégico de Defesa Nacional**
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,
Contra-Almirante Victor Manuel Lopo Cajarabille
- 4. O Contexto do Direito do Mar e a Prática da Autoridade Marítima**
Dr. Luís da Costa Diogo
- 5. Considerações sobre o Sistema de Forças Nacional**
Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues
- 6. Portugal e a sua Circunstância**
Professor Doutor Adriano Moreira,
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,
Dr. João Soares Salgueiro,
Professora Doutora Maria do Céu Pinto,
Professora Doutora Maria Regina Flor e Almeida
- 7. O Poder Naval. Missões e Meios**
Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos Néelson Lopes da Costa
- 8. Sobre o Vínculo do Militar ao Estado-Nação.
Breve Abordagem Filosófico-Estatutária**
Tenente Carla Pica
- 9. Portugal e os EUA nas Duas Guerras Mundiais:
a Procura do Plano Bi-Lateral**
Professor Doutor José Medeiros Ferreira

10. A Estratégia Naval Portuguesa

Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,
Professor Doutor António José Telo,
Vice-Almirante Magalhães Queiroz,
Almirante Vieira Matias,
Contra-Almirante Lopo Cajarabille,
Capitão-Tenente Marques Antunes,
Dr. Nuno Rogeiro,
Vice-Almirante Ferreira Barbosa,
Dr. Tiago Pitta e Cunha,
Vice-Almirante Reis Rodrigues,
Contra-Almirante Melo Gomes,
Vice-Almirante Alexandre Silva Fonseca,
Vice-Almirante Pires Neves,
Vice-Almirante Rebelo Duarte

11. O Direito Humanitário, as Regras de Empenhamento e a Condução das Operações Militares

Capitão-de-Mar-e-Guerra José Manuel Silva Carreira

12. As Forças Armadas e o Terrorismo

Contra-Almirante José Augusto de Brito

13. O Mar, um Oceano de Oportunidades para Portugal

Almirante Vieira Matias

14. Opções Estratégicas de Portugal no Novo Contexto Mundial

Professor Doutor Hernâni Lopes,
Professor Doutor Manuel Lopes Porto,
Dr. João Salgueiro,
Professor Doutor José Carlos Venâncio,
Dr. Salgado Matos,
Dr. Félix Ribeiro,
Professor Doutor Fernando Santos Neves,
Dr. Joaquim Aguiar,
Professor Doutor Adriano Moreira

15. A Security em âmbito marítimo. O Código ISPS

Dr. Luís Manuel Gomes da Costa Diogo,
Capitão-Tenente José António Velho Gouveia

16. O Mediterrâneo, Geopolítica e Segurança Europeia

Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sacchetti

17. **As Grandes Linhas Geopolíticas e Geoestratégicas da Guerra e da Paz**
Capitão-Tenente José António Zeferino Henriques
18. **A Nato e a Política Europeia de Segurança e Defesa. Em Colisão ou em Convergência?**
Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues
19. **Segurança e Cidadania. Conceitos e Políticas**
Dr. António Jorge de Figueiredo Lopes
20. **Continentalidade e Maritimidade. A Política Externa dos Impérios e a Política Externa da China**
Professor Doutor António Marques Bessa
21. **O Poder na Relação Externa do Estado**
Professor Doutor Luís Fontoura
Embaixador Leonardo Mathias
22. **Seminário “Uma Marinha de Duplo Uso”**
Intervenções dos Conferencistas
23. **A Definição de Agressão da Assembleia-Geral das Nações Unidas: História de uma Negociação**
Dr.ª Maria Francisca Saraiva
24. **Uma Visão Estratégica do Mar na Geopolítica do Atlântico**
Coordenadores:
Professor Doutor António Marques Bessa
Professor Doutor Pedro Borges Graça
25. **A Europa da Segurança e Defesa**
Vice-Almirante António Rebelo Duarte
26. **1º Simpósio das Marinhas dos Países de Língua Portuguesa**
27. **Formulação da Estratégia Naval Portuguesa. Modelo e processo**
Contra-Almirante António da Silva Ribeiro
28. **O Sistema de Planeamento de Forças Nacional. Implicações da Adopção do Modelo de Planeamento por Capacidades.**
Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos César Martinho Gusmão Reis Madeira
29. **Reflexões sobre o Mar.**
Uma Homenagem ao Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sacchetti

30. **A “Guerra às Drogas”**
Capitão-de-Mar-e-Guerra MN J. Margalho Carrilho
31. **Contributos para uma caracterização da Geopolítica Marítima de Portugal**
1º Tenente Humberto Santos Rocha
32. **60 anos da Aliança Atlântica. Perspectivas navais**
Almirante Fernando José Ribeiro de Melo Gomes
Vice-Almirante José Carlos Lima Bacelar
33. **A Plataforma Continental Portuguesa e o Hypercluster do Mar**
Vice-Almirante Victor Lopo Cajarabille
Vice-Almirante António Rebelo Duarte
Dr.ª Patrícia Viana Afonso
34. **Estratégia Naval Portuguesa - O processo, o contexto e o conteúdo**
Contra-Almirante António Silva Ribeiro
Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco Braz da Silva
Capitão-de-Mar-e-Guerra Jorge Novo Palma
Capitão-de-Fragata Nuno Sardinha Monteiro
35. **O Papel da União Europeia e da União Africana na Prevenção e Gestão de Conflitos em África**
Capitão-de-Mar-e-Guerra Edgar Marcos Bastos Ribeiro
36. **Oxigénio e medicina subaquática e hiperbárica. Perspectiva histórica e realidade militar em Portugal**
Capitão-de-mar-e-guerra MN José de Gouveia de Albuquerque e Sousa
37. **Liderança e exercício de comando contributos**
Capitão-de-Fragata Francisco José Costa Pereira
Capitão-de-Mar-e-Guerra Henrique Eduardo de Gouveia e Melo
Capitão-de-Fragata Pedro Eduardo Fernandes Fonseca
38. **O Papel das Forças Armadas nas Operações Inter-Agencias de Combate às Ameaças Emergentes em Portugal.**
Capitão-de-mar-e-guerra Jorge Novo Palma

Nota: Os Cadernos Navais encontram-se disponíveis na internet, no site da Marinha: www.marinha.pt