

Maria Scientia

Revista Científica Electrónica | Scientific e-Journal

Instituto de Estudos Políticos | Universidade Católica Portuguesa
Institute of Political Studies | Portuguese Catholic University



Revista Científica Electrónica
Maria Scientia

Um projecto da Linha de Investigação
em Assuntos Marítimos da
Universidade Católica Portuguesa

Conselho Científico

Prof. Doutora Maria da Glória Garcia
Prof. Doutor João Carlos Espada
Prof. Doutor Adriano Moreira
Almirante Nuno Vieira Matias
Vice-almirante António Rebelo Duarte
Vice-Almirante Vitor Lopo Cajarabille
Prof. Doutor Álvaro Garrido
Prof. Doutora Elisabete Azevedo-Harman
Prof. Doutor Eduardo Lopes Rodrigues
Prof. Doutora Sónia Ribeiro
Mestre Maria Fernandes Teixeira

De acordo com as normas de publicação em vigor, todos os artigos foram sujeitos a *blind peer-review*.

A Revista Maria Scientia pauta-se pelo princípio da liberdade académica. Desta forma, as teses e opiniões defendidas/manifestadas nos artigos publicados são da responsabilidade *exclusiva* dos respetivos autores, não indicando a sua publicação qualquer tipo de identificação/associação da Revista ou do seu Conselho Científico às mesmas. O *blind peer review* a que todos os artigos são sujeitos reporta-se exclusivamente à qualidade técnica e científica dos artigos submetidos, não sendo feita qualquer apreciação do valor de opinião.

Sumário

- Página 1 | *Nota Editorial | A bom porto*
Sónia Ribeiro e Maria Fernandes Teixeira...ver aqui»
- Página 2 | Contributo para o estudo da relação de Portugal com o Mar. Teorias do Poder Marítimo. Aplicação ao caso Português
Miguel Francisco Loureiro de Mattos Chaves ...ver aqui»
- Página 21 | A Região do Ártico e a União Europeia
Sandra Maria de Jesus Pereira...ver aqui»
- Página 35 | Gibraltar, Perejil e agora também as Selvagens. Será viável a cooperação luso-espanhola face ao «novo Direito do Mar»?
Amparo Sereno...ver aqui»
- Página 55 | Análise Qualitativa e Quantitativa do Cluster do Mar Português
Abel Simões, et al...ver aqui»

Nota Editorial | A bom porto

Eis-nos chegados a mais uma edição da Revista Científica Maria Scientia. Chegamos a bom porto, afirmamos com convicção, a julgar pela qualidade dos artigos que compõem este número, bem como pela premência e importância dos temas versados.

Iniciamos com um artigo bem estruturado, e fruto de uma reflexão profunda sobre teorias do poder marítimo e sua aplicação ao caso português, procurando contribuir para a reflexão sobre a relação de Portugal com o mar.

Segue-se um *paper* dedicado ao Ártico e ao papel que a União Europeia deve assumir face a esta região, cujos ativos estratégicos e recursos motivam o interesse de vários países. Uma matéria, por ora, muito pouco afluída entre nós mas que assume contornos estratégicos da maior relevância para a Europa, logo para Portugal.

Gibraltar, Perejil e Selvagens servem de mote ao terceiro artigo, que desta feita promove uma reflexão acerca do futuro da cooperação luso-espanhola face ao «novo» Direito do mar. Trata-se de um contributo, fundamentado, para a discussão de problemas bem atuais relativos aos espaços marítimos, nomeadamente a questão das Ilhas Selvagens.

Remata-se, por fim, esta edição com um artigo que invoca a teoria dos clusters, procurando fazer uma análise qualitativa e quantitativa do cluster do mar português.

Aberto o apetite para a leitura, cumpre-nos uma breve explicação sobre o caminho e o momento presente deste projeto científico editorial. O número 7 da Revista Maria Scientia chega à Comunidade Académica com um ligeiro atraso, fruto dos tempos difíceis em que navegamos e da «teimosia» que nos

move. Somos teimosamente a favor da qualidade e do rigor científico e, por isso, muitos dos artigos publicados são fruto de pareceres exigentes do nosso Conselho Científico e de reformulações, uma e outra vez.

Fiéis ao espírito do Professor Ernâni Lopes, e ao seu legado que a cada passo procuramos honrar, entendemos que só o trabalho, a dois tempos exigente e humilde, poderá contribuir para um melhor conhecimento dos Assuntos do Mar em Portugal. Só a dedicação e o esforço poderão contribuir para a compreensão de que o estudo deste tão vasto objeto apenas se fará cabalmente pela união de esforços e de saberes. A investigação em Assuntos do Mar tem de incluir as Ciências Sociais e Humanas, tantas vezes esquecidas nos documentos estratégicos, e definitivamente traduzir o encontro entre estas e as ciências naturais.

Só assim conseguiremos, porventura, responder aos «desafios sociais», hoje em dia tão propalados nos areópagos comunitários. Muitos destes desafios encontrarão resposta, ou parte dela, no mar. Por isso continuaremos o caminho, para que Portugal chegue a bom porto, no seu reencontro com o mar, alicerçado num saber que motive o «saber-fazer», a estratégia e a ação, de que tanto nos falava o Professor.

Desejamos assim uma profícua leitura de mais uma edição da Revista Maria Scientia.

Sónia Ribeiro e Maria Fernandes Teixeira

Coordenação Executiva LIAM Maria Scientia



Contributo para o estudo da relação de Portugal com o Mar. Teorias do Poder Marítimo. Aplicação ao caso Português

Maritime Power theories. The Portuguese case. Contribution to the study of the relationship between Portugal and Sea

Miguel Francisco Loureiro de Mattos Chaves

Doutorado em Estudos Europeus pelo I.E.P. – UCP; Investigador LIAM IEP-UCP

Resumo

O objecto deste trabalho é a descrição, de forma resumida, da relação entre Portugal, enquanto centro de decisão, e o Mar. Os objectivos são tratar o Mar como factor de poder dos Estados no Sistema Internacional; em segundo lugar, proporcionar uma pequena panorâmica sobre a forma como Portugal tem aproveitado, ou não, esse factor geográfico e geopolítico, para se afirmar no concerto das nações e blocos políticos; e por último, dar uma contribuição prospectiva sobre quais os caminhos que Portugal deve percorrer para aproveitar e potenciar o facto de possuir grandes fronteiras marítimas. Metodologicamente seguiu-se o esquema de, em primeiro lugar, fazer um enquadramento do tema, descrevendo algumas das principais teorias, de alguns reputados autores, sobre Geopolítica, sobre o Mar e a sua influência na projecção de poder dos Estados; em segundo lugar, descrever algumas das posições e os resultados obtidos por Portugal perante esse factor; e guardando para o final do texto uma tentativa de, prospectivamente, apontar caminhos para Portugal de forma a que o país aproveite esta especificidade geográfica para uma necessária afirmação no sistema político internacional ou que, pelo menos, evite a sua possível irrelevância no mesmo.

Palavras-chave: Poder marítimo; Portugal; Geopolítica; Geostratégia; Sistema Internacional.

Abstract

The main objective of this work is to describe, in a short way, the relation between Portugal, as a decision power center, and the Sea. The objectives are: to study the sea as a power issue into the International System of Sovereign States; secondly, to study how Portugal have been acting towards this geographical and geopolitical factor, in order to affirm its significance in the International System of Sovereign States and in the International Intergovernmental Organizations System; and at last, to give a small prospective contribution about the ways that Portugal must pursue in order to maximize the importance of its maritime frontiers. In terms of the followed methodology of this work: firstly, was made up a general picture of the theme which includes the exposition of the some known theories about the Maritime Power, made by some recognized authors, about Geopolitics and about the Sea factor and its influence in the States projection's power; secondly, to describe some of the positions and results obtained by Portugal in this chapter; and finally, an little prospective attempt about the ways that Portugal must pursue in order to obtain gains into the International System of Sovereign States or, at least, in order to avoid the risk of irrelevance into the referred system.

Key words: Power; Sea; Portugal; Geopolitics; Geostrategic; International System.

I. Introdução

O objecto deste trabalho é a descrição, de forma resumida, da relação entre Portugal, enquanto centro de decisão, e o Mar.

Os objectivos são - tratar o Mar como factor de poder dos Estados no Sistema Internacional; em segundo lugar, proporcionar uma pequena panorâmica sobre a forma como Portugal tem aproveitado, ou não, esse factor geográfico e geopolítico, para se afirmar no concerto das nações e blocos políticos; por último, dar uma contribuição prospectiva sobre quais os caminhos que Portugal deve percorrer para aproveitar e potenciar o facto de possuir grandes fronteiras marítimas.

Metodologicamente seguiu-se o esquema de:

- em primeiro lugar, fazer um enquadramento do tema, descrevendo algumas das principais teorias, de alguns reputados autores, sobre Geopolítica, sobre o Mar e a sua influência na projecção de poder dos Estados;

- em segundo lugar, descrever algumas das posições e os resultados obtidos por Portugal perante esse factor; guardando para o final do texto uma tentativa de, prospectivamente, apontar caminhos para Portugal de forma a que o país aproveite esta especificidade geográfica para uma necessária afirmação no sistema político internacional ou que, pelo menos, evite a sua possível irrelevância no mesmo.

II. Plano Estratégico Nacional – uma necessidade

Estratégia [1] de um Estado tem a ver com a concepção, organização, desenvolvimento e aplicação de Poder para fazer face e ultrapassar os obstáculos que se apresentem, em cada momento, e que dificultem a realização dos objectivos do mesmo.

Qualquer Estado deve possuir, portanto, um instrumento que, por de cima dos diferentes ângulos de visão política partidária e setorial, estabeleça os objectivos permanentes da nação, que representa, e a estratégia a seguir para os alcançar. Um Plano Estratégico Nacional.

Os formuladores desse Plano Estratégico Nacional [2] devem tomar em consideração, a situação geográfica do/s território/s, os recursos disponíveis (morais, humanos, materiais e naturais), a vontade política nacional, a organização existente e potencial, por outras palavras, identificar e organizar os meios de que o Estado dispõe para atingir os objectivos da Nação.

Um Estado (território, povo e poder político que o representa) vive enquadrado, geograficamente, por outros Estados que também têm os seus próprios objectivos e ambições e que estão dispostos territorialmente sobre a superfície do planeta de forma mais ou menos organizada.

Esses objectivos são ou não coincidentes entre si, entre os diversos Estados.

E um qualquer Estado tem de estudar atentamente os seus iguais, que no seu conjunto formam o Sistema Internacional de Estados Soberanos, de forma a, em última análise, poderem sobreviver de forma autónoma no mesmo. Isto é, manterem a sua capacidade de autogovernação de maneira a poderem atingir os seus objectivos, que devem coincidir com os da Nação que representam.

Os conceitos de Geografia política, Geopolítica e Geoestratégia ajudam-nos, enquanto Nação organizada e representada por um Estado, a perceber o mundo passado, o mundo presente e as possibilidades futuras de sobrevivência e os objectivos a traçar com os recursos disponíveis em cada momento.

Mas vejamos então o enquadramento teórico sobre a Geopolítica e a questão do Mar e sua relevância para uma Nação-Estado [3], que é o objecto deste trabalho.

Enunciados de Geografia Política, Geopolítica, Geoestratégia

Vários autores se têm debruçado sobre estes temas e sua definição. Relembrem-se aqui apenas algumas dessas tentativas de definição:

Theodore Herman [4] publicou em 1954 na «Geographical Review» a afirmação de que *geografia política* é o estudo da organização e da expressão do poder político na superfície da terra;

Já no que diz respeito a uma definição de *geopolítica* Kjellen refere que é a ciência do Estado como organismo geográfico e como soberania, contrapondo Haushoffer [5] que é a ciência que trata da dependência dos factos políticos em relação ao solo. Apoiar-se na *geografia*, e em especial na *geografia política*, doutrina da estruturação espacial dos organismos políticos. Aspira a proporcionar as armas para acção e os princípios que sirvam de guia na vida política. A geopolítica, diz, é a base de actuação política na luta, de vida ou de morte, dos organismos estatais pelo espaço vital.

O Tenente-General François Martins [6] faz a distinção entre Geopolítica e **Geoestratégia**. Refere que esta distinção se pode fazer tendo por base a distinção entre Política e Estratégia. E propõe um esquema para explicar a sua visão sobre o tema:



Raymond Aron [7], por outro lado, diz a propósito que o geopolítico vê no meio

geográfico o terreno do jogo diplomático e militar. O meio, acrescenta, simplifica-se num quadro abstracto, as populações transformam-se em actores, aparecem e desaparecem sobre a cena do mundo (...).

Mais adiante, na sua obra, refere que as linhas de expansão, como as ameaças à Segurança, são desenhadas antecipadamente sobre a Carta do Globo.

Diz ainda que a *Geopolítica* combina uma esquematização geográfica das *relações diplomático-estratégicas* com uma *análise geográfico-económica dos recursos*, com uma *interpretação das atitudes diplomáticas* em função do modo de vida e do meio (sedentários, nómadas, terrestres, marítimos).

Já o criador da Geografia Política Frederico Ratzel (um determinista, tendencialmente organicista) teorizou sobre os espaços e sobre as leis do crescimento territorial dos estados.

Ratzel foi o primeiro a elaborar uma teoria geral tentando explicar a cultura social e política em função do meio físico, e demonstrar que *o Espaço é Poder*.

Vejamos, então, o que, em síntese diz o enunciado da sua *teoria dos espaços* [8]:

- 1 – O espaço é um factor primordial na grandeza dos Estados;
- 2 – Um largo espaço assegura a vida nos Estados por ser uma força e não um mero veículo de forças políticas;
- 3 – Um grande território incita à expansão e ao crescimento do seu povo e actua como força que imprime nova vida ao sentimento de nacionalidade;
- 4 – Em todos os tempos só foi poder mundial o que se fez representar em vastos espaços e, especialmente pela sua força, em todos os pontos e momentos críticos.

Passando, para já, por cima, (por não ser objecto deste trabalho), das teorias que se

contrapuseram a Ratzel, nomeadamente a do geógrafo francês Vidal La Blanche, e buscando a síntese entre estas duas elaborada pelo Professor Universitário sueco Rudolf Kjellen, diria o seguinte:

As características estabelecidas por Ratzel referem-se sobretudo a um tempo em que as Nações buscavam a anexação plena de mais espaço, que significava mais recursos e mais poder. Hoje isso, não estando ultrapassado, está um pouco esbatido, ou melhor, hoje já não é tão necessário ocupar para dominar.

Mas, mesmo assim, e no que interessa ao caso de Portugal, vejamos o seu grau de aplicabilidade na história mais recente do País.

Partamos então destes princípios.

1 – O espaço é um factor primordial na grandeza dos Estados;

No caso português e no que respeita à sua grandeza territorial poderemos distinguir três momentos:

- a) da fundação à solidificação das fronteiras europeias, (de D. Afonso Henriques a D. João I);
- b) do início das descobertas, e conseqüente conquista de territórios que vieram acrescentar dimensão a Portugal, até ao processo de descolonização, (de D. João I a Novembro de 1975);
- c) a partir do regresso ao espaço continental e insular (este último o sobrevivente das descobertas, conquistas e ocupação territorial geradas pelos descobrimentos) - (desde 1975 ao presente);

Assim Portugal foi sucessivamente, em termos de espaço:

- um pequeno Estado, do mundo eurocêntrico,

- um grande Estado pluricontinental, chegando no Séc. XVI a ser a Potência dominante do Sistema Internacional,
- acabando no último quartel do séc. XX por ser:
- na dimensão europeia: um médio Estado
- na dimensão internacional: um pequeno Estado.

2 – Um largo espaço assegura a vida nos Estados por ser uma força e não um mero veículo de forças políticas;

Sobre este pilar de Ratzel poderíamos dizer que, Portugal, enquanto foi um Estado de grande dimensão pluricontinental, nem sempre aproveitou na sua plenitude este facto por falta de dimensão dos recursos humanos do país, necessários a uma eficaz ocupação dos territórios conquistados; e, também, posteriormente por falta de visão dos sucessivos ocupantes do poder político.

Neste último caso poderia focar como medida deficiente, (dos governantes do final do séc. XIX e da primeira metade do séc. XX) o incentivo da emigração para o Brasil, quando o território já não era nosso, e para a Europa, ao invés de se criarem condições de ocupação efectiva da pluricontinentalidade territorial portuguesa remanescente. Quando foi dada atenção a esta questão (anos 1960) já foi tarde.

3 – Um grande território incita à expansão e ao crescimento do seu povo e actua como força que imprime nova vida ao sentimento de nacionalidade;

Deste enunciado ficou, em alguns territórios, o último factor: o sentimento de nacionalidade expresso por factores não formais que todos conhecem e pelos factores formais mais importantes: o passado comum gerado por séculos de convivência, a língua, a cultura e o humanismo das relações

interpessoais que caracterizam os portugueses.

4 – Em todos os tempos só foi poder mundial o que se fez representar em vastos espaços e, especialmente pela sua força, em todos os pontos e momentos críticos.

Portugal no séc. XV foi, claramente, a potência dominante pois tinha as capacidades descritas [9]. Manteve-se como uma clara e importante potência internacional, do ponto de vista político, até meados do séc. XX, dada a sua dimensão territorial e o espaço económico daí resultante.

Segundo George Modelsky [10] através dos séculos as **Potências Dominantes foram:**

- Século XVI – Portugal;
- Século XVII – Holanda;
- Século XVIII e XIX – Grã-Bretanha;
- Século XX - Estados Unidos da América

Portanto, Portugal em diversas épocas (**TEMPOS**), teve uma configuração (**ESPAÇO**) e um poder internacional distintos entre si, que foi decisivo para os diferentes estádios de riqueza e bem-estar das suas populações e dos territórios que ocupou.

A sua projecção geográfica, e política, possibilitou uma projecção de Poder, em diferentes níveis de intensidade, no sistema internacional; sendo em diversos tempos: - um pequeno Estado, - uma potência dominante, - uma grande potência e novamente - um pequeno, ou médio Estado, isso não obstruiu a essa projecção no Mundo.

Em todas estas configurações houve um elemento fundamental: a importância dada aos Oceanos, ao Mar, pelos sucessivos ocupantes do Poder (**HOMENS**) em Portugal. Foi a sua força, o seu mecanismo de afirmação, até meados do século XX.

Vejamos então se o Mar é ou não importante na afirmação do poder de um Estado.

Têm os Estados Ribeirinhos mais poder que os Estados Continentais, ou alheados da sua condição marítima?

Deixemos de lado a história mais antiga.

O aproveitamento dos mares, como factor de poder alternativo aos poderes continentais, só foi possível com o aparecimento das técnicas de domínio da navegação e as técnicas de material de guerra. No séc. XVII dizia-se que quem dominasse o mar, dominava o comércio mundial; quem dominasse o comércio mundial dominava as riquezas do mundo; quem dominasse as riquezas do mundo, dominá-lo-ia.

Este contraponto entre o poder Continental e o Poder Marítimo foi feito por vários autores dentre os quais Jacques Pirenne que estabeleceu uma comparação entre as características das Civilizações marítimas e continentais e o Almirante Alfred Thayer Mahan que dissertou sobre a estratégia naval e sobre os elementos do poder marítimo.

Jaques Pirenne [11] estabeleceu a seguinte grelha de comparação entre as características das Civilizações com Poder Marítimo e as com Poder Continental:

Civilizações Marítimas	Civilizações Continentais
Extrovertidas, vivem em contacto com outras civilizações;	Introvertidas, vivem para seus próprios valores, que tendem a sobrevalorizar;
A Cultura é o resultado de sínteses resultantes das trocas de valores materiais e espirituais com outros Povos;	Criam uma noção de superioridade, recusando aculturações;
Sociedades constituídas por	Constituídas por grupos sociais

grupos sociais abertos em termos políticos e religiosos;	fechados, com uma estrutura coesa exclusivamente nacional;
Geram o individualismo e a concorrência, que embora gerando tensões produzem riqueza;	O indivíduo submete-se ao grupo e, este pratica uma intolerância e disciplina fanáticas;
O poder é descentralizado tendendo para a democracia, o liberalismo e a tolerância	O poder é centralizado e autocrático tendendo para o despotismo
A sua riqueza baseia-se na troca, no comércio e na posse de bens perecíveis que, por isso mesmo, permitem uma elevada mobilidade social	A sua riqueza reside na terra, na posse de bens de raiz, transmitidos de forma rígida e, por isso, criando clãs dominantes
A sua expansão faz-se pelo contacto e dá lugar ao colonialismo, com vocação para a independência dos povos trazidos à convivência	A sua expansão – i.e., a forma de criar mais riqueza – é por conquista e dá lugar ao satelitismo, com vocação para a incorporação final dos povos conquistados
As suas relações com outros Povos fizeram-se de forma mais harmónica, a maior distância entre civilizações bastante desiguais, o que tudo contribuiu para um melhor e mais rápido conhecimento do Mundo	A sua relação com outros povos faz-se de forma rígida e próxima provocando escassas mudanças culturais

As comparações deste autor são, como se pode verificar, de índole sociológica e vêm complementar outras de outros autores eminentes. Quase todas as características, descritas pelo autor, aplicam-se ao caso de Portugal, com maior ou menor grau de rigor.

O Almirante Mahan [12], outro autor do **Poder Marítimo**, começava por quantificar o mar como uma superfície dominante do globo terrestre – 9/12 avos da superfície total do planeta – descrevendo-o como um excepcional meio de comunicação entre povos e civilizações, necessário à permuta de riquezas. Este meio apresenta, segundo o autor, vantagens múltiplas sobre as comunicações via terrestre, nomeadamente porque as comunicações via marítima são mais rápidas, menos dispendiosas e geradoras de maiores riquezas e de mais rápido progresso.

Mahan falava ainda das condições que afectam o poder marítimo, que para ele são: a posição insular, onde não há fronteiras terrestres a defender, o que possibilita ao Estado dispor dos seus efectivos mais livremente e com alta liberdade estratégica; e acrescentava que esta posição seria ainda mais favorável se situasse em áreas vitais como o domínio de estreitos e de rotas de passagem de comércio.

Como características físicas elencava como principais, agregadas às primeiras, a de possuir bons portos e rios profundos e navegáveis, condição necessária para se desenvolverem marinhas (de guerra e mercantis) necessárias à criação de riqueza, sem a qual não há poder. Por outro lado costas baixas e de fácil acesso, permitiriam às populações fixarem-se no litoral.

Um **território** não muito rico em recursos faria com que se buscassem riquezas no exterior e isso explica que Estados como a França não se tivessem atirado para a

exploração marítima, dado ser rica em recursos naturais diversos.

O **carácter nacional** das populações é outro factor que Mahan refere como sendo importante. Diz que a aptidão de um Povo para o comércio é determinante para a conquista de poder através do mar. E cita, a este propósito, o exemplo dos portugueses e dos espanhóis, (por contraponto aos ingleses mais realistas e produtivos), dado que os primeiros buscavam riquezas sem que estas viessem a traduzir-se em reais benefícios para os respectivos estados. Não obstante a sua posição invejável, junto ao Atlântico e Mediterrâneo e a sua forte componente nacional, faltou-lhes, segundo o autor, bom planeamento e organização.

Descreve, também, o **carácter de governo** como essencial para a aquisição do poder marítimo e para a sua preservação. Elabora o seu pensamento à volta da possibilidade de o Estado Democrático ter mais condições para o domínio do mar. O que como sabemos não corresponde inteiramente à verdade do passado e portanto discutível.

Por outro lado Mackinder [13] discorrendo sobre este assunto estabeleceu um axioma que ficou famoso nas Relações Internacionais: partindo da hipótese de que se chegasse a haver uma potência que dominasse o "Heartland", (que segundo ele poderia ser ou a Alemanha, ou a Rússia ou a China) e esta potência desenvolvesse, para além do seu poder terrestre, o poder naval, então poderia vir a conquistar a "Ilha Mundial" que seria constituída pela Eurásia e pela África e assim dominar todo o Mundo. E proferiu a célebre máxima de «*quem dominar o Heartland domina a Ilha Mundial e quem dominar a Ilha Mundial domina o Mundo*».

Mas posteriormente, em 1943, já com a percepção de que a Rússia era a potência dominante na parte continental euro-asiática, afirmou que se os países marítimos ocidentais

conseguissem fazer do Atlântico Norte uma via de cooperação e ligação entre a Europa e o Continente Americano (norte) seria possível conter a eventual potência dominante do "Heartland", no caso a União Soviética.

O Universalismo de Portugal

Objectivamente e em termos geopolíticos, Portugal é uma área situada na periferia da Europa, à qual se encontra umbilicalmente ligado em termos geográficos, históricos, culturais, políticos e económicos [14].

Portugal tem um perfil diferente dos demais Estados da Europa e do Noroeste Africano que partilham consigo uma zona a que alguns autores dão o nome de "Mediterrâneo Atlântico".

E diferente porque as suas matrizes [15] são:

Europeia - porque partilha os valores e a cultura base que desde sempre ajudou a definir e a consolidar – a civilização judaico-cristã. Afastado, pelos Pirinéus, de um contacto político mais estreito com os outros Estados europeus, desenvolveu em várias épocas uma política própria. Geobloqueado pela Espanha desenvolveu as suas acções políticas quase que exclusivamente através do mar, não deixando, no entanto, de influenciar e ser influenciado pelas políticas dos Estados Continentais Europeus.

Atlântica - identificando-se com o Oceano e fazendo do mar o seu principal suporte cultural e político. Boa parte da sua população dependia da orla marítima e por isso o mar influenciou a arquitectura, a pintura, a música, a literatura, as tradições orais. O seu papel, no séc. XX, como fundador da NATO e o seu empenhamento nos objectivos da Aliança Atlântica bem como o reconhecimento do valor estratégico que isso representa, são uma evidência de que quis ser um interventor activo nesta área vital para os países ocidentais. Acresce ainda o facto de, no mesmo século, ser também fundador da

OCDE e da EFTA, organizações maioritariamente europeias, no primeiro caso, e exclusivamente formadas por Estados desta região do globo, no segundo caso.

Mediterrânica - junto às portas do Mediterrâneo pode controlar esta zona com custos mínimos. Este papel geoestratégico, é-lhe reconhecido internacionalmente. No entanto Portugal não tem sabido, ou querido, na actualidade, potenciar esse factor. Faltam os meios navais de guerra, considerados suficientes para o efeito e a vontade política de os adquirir.

Afinidades e Interesses em áreas que transcendem o seu simples posicionamento geográfico – fruto de uma convivência multiseular com outros povos, em que se trocaram valores, mercadorias, cultura, religião. E esse passado comum foi partilhado com índios, africanos, asiáticos e oceânicos, e que deixaram uma herança de relações valiosas, donde ressaltam os novos, e menos novos, Estados de Língua Oficial Portuguesa: Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Guiné e Angola – na Costa Oeste de África; O Brasil – na costa leste da América do Sul; Moçambique – na Costa Leste de África e Timor-Leste – na Oceânia. Para já não falar das antigas possessões na Índia (Goa, Damão e Diu) onde ainda (boa parte dos cidadãos que aí vivem, sem qualquer ajuda de Portugal) hoje se tenta preservar o português, para além de Macau – na Ásia – que se encontra hoje integrado na República Popular da China. Ou seja sete países (com Portugal oito) distribuídos por quatro Continentes (5 se incluirmos Portugal) e três Oceanos (Atlântico, Índico e Pacífico).

Situação geográfica e geopolítica de Portugal em relação ao Mar

Geograficamente situado na parte mais ocidental do continente europeu, está inserido no oeste de uma Península ocupada por dois

Estados de dimensão diferenciada, quer em tamanho de território quer em termos populacionais.

O país tem um território, terrestre, relativamente pequeno e pobre em recursos naturais, pelo menos naqueles recursos que têm grande cotação nas bolsas internacionais de mercadorias.

Tem **fronteiras terrestres** com um único vizinho, cerca de cinco vezes maior em território e cerca de quatro vezes maior em população – a Espanha [16].

Tem uma **fronteira marítima** de cerca de 800 kms, no Continente, a que há que acrescentar as costas dos dois arquipélagos adjacentes, um no centro do Atlântico – os Açores –, outro na costa oeste do Norte de África, – a Madeira –, que têm também o seu Mar Territorial e a sua Zona Económica Exclusiva.

O triângulo marítimo de Portugal: – Continente – Açores – Madeira - produziu a maior Zona Económica Exclusiva de mar da Europa, adjacente ao Mar Territorial. Vejamos as dimensões de uma e de outra das zonas marítimas, para situarmos melhor a questão [17]:

O **Mar Territorial** é constituído por uma área de 12 milhas náuticas a partir da linha de baixa-mar [18] ao longo da costa.

A **Zona Económica Exclusiva** [19] é uma zona situada além do Mar Territorial, e a esta adjacente. Tem uma extensão de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial.

Nesta última faixa de oceano o Estado português tem direitos de soberania, nomeadamente, para fins de exploração e aproveitamento conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não, no leito do mar e no seu subsolo, incluindo a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos e outros direitos e deveres consignados na referida Convenção de Direito

Internacional. Por aqui se vê a grandeza da área disponível para Portugal explorar, se for capaz, numa zona de potencial ainda pouco conhecido.

Mas para explorar e defender os seus direitos, tanto no Mar Territorial, já de si muito grande, como na Zona Económica Exclusiva, Portugal teria que possuir uma Marinha de Guerra devidamente equipada e com dimensão suficiente, (o que não acontece actualmente), e uma Marinha Mercante, que foi progressivamente desfeita desde há trinta anos a esta parte. Assim o potencial está lá mas não é explorado.

Não temos meios de vigilância e de defesa do nosso Mar, contra a exploração abusiva por parte de agentes económicos de outros Estados.

Não tendo esses meios, sobretudo de índole Mercante, (pescas, transporte de mercadorias (cabotagem e de alto mar), transporte de pessoas) não estamos a aproveitar a “auto-estrada” marítima que possuímos e a sua ligação com outros Estados, nomeadamente com os de língua portuguesa, e não estamos a potenciar o valor de algumas linhas de águas interiores.

Não estamos a aproveitar o factor económico nem logístico que esta dimensão de Portugal nos poderia proporcionar. Porquê? Por falta de vontade política? Por falta de visão e planeamento estratégico das élites, nomeadamente dos detentores do poder político? Por falta de uma política de desenvolvimento? Por falta de um Plano Estratégico Nacional?

Desde o famoso Despacho n.º 100, da autoria do Almirante Américo Thomaz, que o país não tem mecanismos de expansão e de incentivo ao aparecimento e manutenção de uma Marinha suficiente para este efeito.

O facto de o Ultramar se ter autonomizado de Portugal é razão suficiente? Os milhões de

quilómetros quadrados de mar em que Portugal detém a soberania plena – o Mar Territorial – e parcial – a Zona Económica Exclusiva – não têm a importância que parecem ter?

Dada a evidência de os custos de transporte por via marítima serem, em comparação com outros meios, mais baixos; dada a morfologia favorável dos nossos portos de mar; dada a dimensão das nossas costas; dadas as suas características que facilitam a fixação das populações junto às mesmas; não se justificaria ter uma Marinha de Transporte de Mercadorias e de Pessoas de grande dimensão?

A dimensão das águas e seus recursos económicos não são suficientes para que Portugal incentive, a exemplo do seu vizinho terrestre, por exemplo, uma Marinha de Pesca em consonância com essa dimensão, negociando com a força da razão em Bruxelas?

Os nossos portos, dotados de uma política de enquadramento organizativo, alvo de alguns investimentos de modernização e de racionalização operacional, não seriam atractivos aos operadores nacionais e internacionais?

Os estaleiros de construção e de reparação naval não poderiam ser incentivados e apoiados, com medidas de enquadramento reais e efectivas, a melhorar as suas performances em matéria de organização, meios e colocação no mercado internacional dos seus serviços?

Para reflexão adicional: - A Espanha, com uma menor Zona Económica Exclusiva, tem prosseguido uma política de expansão das suas marinhas de guerra, de pescas e de transportes, para além de proceder sistematicamente a uma melhoria dos seus portos de mar e incentivar a sua indústria de construção e reparação naval.

Estarão errados os governantes espanhóis, das várias tendências políticas, que têm ocupado o poder político no país vizinho? Estarão errados nas suas opções estratégicas de ocupação do mar e do seu aproveitamento intensivo em favor da Economia Espanhola? Estarão errados no seu posicionamento Geoestratégico no Sistema Internacional?

IV. Passado da relação de Portugal com o Mar

Portugal sempre teve um relacionamento europeu. A graduação deste relacionamento e a importância que os diversos decisores políticos atribuíram às suas vertentes atlântica, africana e europeia, através dos diversos tempos, é que foram diferentes. Qualquer destas vertentes sempre fez parte da nossa cultura e da nossa história e foram, e são, elementos importantes na formação continuada, e consolidação, da nossa identidade nacional.

É que **de uma clara opção Atlântica e Africana**, - (motivada pelo geobloqueamento terrestre de Portugal, pela Espanha, e pela existência da barreira pirenaica) - dos regimes da Monarquia, da 1ª República (1910/1926) e da 2ª República (1926/1974), (pelos motivos atrás expostos e por motivos do relacionamento com os territórios do ultramar) se passou, na 3ª República - (1974...), a dar mais importância à **vertente continental europeia**. Este facto foi, e é realmente, uma novidade em termos das prioridades da Política Externa de Portugal, desde os tempos do Rei D. João I.

Isto é, na **Monarquia e nas 1ª e 2ª Repúblicas**, Portugal tendo um relacionamento normal com a Europa, não lhe atribuiu o estatuto de prioridade. A prioridade era Atlântica e Africana.

Na **3ª República**, Portugal ficou praticamente "colado" ao Continente e só no início do

século XXI recomeçou, embora timidamente, a tratar da diversificação das suas dependências, ou alianças, nomeadamente com os EUA e os Palops.

Portugal deve sentir-se muito à vontade no Sistema Internacional. Tem uma história invejável de contactos com países do mundo inteiro e por isso deve recapturar parte, e em moldes diferentes, da sua vocação atlântica e africana, de forma a não ficar espartilhado no seu caminho de progresso.

Citando o Prof. Políbio Valente de Almeida:

"Ao longo da História, Portugal enfrentou desafios implacáveis que pareciam excessivos para a sua dimensão. Teve que enfrentar a Espanha e fez-se respeitar; teve que enfrentar o mar desconhecido e transformou-o num instrumento de ligação entre os homens. Teve que enfrentar a pobreza material e usou-a para o engrandecimento moral; aconteceu-lhe conviver com outras raças e crescer Brasil; foi marginalizado pela Europa e, no entanto, a sua estratégia foi decisiva para o aparecimento de um novo equilíbrio mundial. A perda recente de algumas funções históricas seculares e a mudança brusca de dimensão física obrigaram-no a reconciliar-se com o presente e a assumir-se como um pequeno estado que, pelo reforço dos seus valores espirituais e pelo sentido que for capaz de dar à sua responsabilidade ecuménica, poderá vir a posicionar-se entre as médias potências"[20].

Portugal está hoje inserido na União Europeia [21]. É uma evidência e uma necessidade estratégica do nosso país. Somos um dos países que a integram actualmente. Seremos um dos trinta, que a integrarão futuramente.

Não sendo territorialmente, e populacionalmente, dos maiores países do Continente, não somos dos mais pequenos. Na Europa temos países mais pequenos que nós: Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Suíça,

para dar só alguns exemplos de países localizados no centro do Continente.

Populacionalmente, estamos com os de média dimensão.

Economicamente, estamos atrasados face aos nossos parceiros mais desenvolvidos, mas ainda assim somos mais desenvolvidos do que alguns dos que entraram ou estão para entrar, na organização denominada de União Europeia. Mas é bom recordar que quando alguns dizem que estamos atrasados fazemo por comparação, apenas e só, com os países mais ricos desta região do planeta.

É bom não esquecer que se fizermos a comparação entre Portugal e a totalidade do Sistema Internacional de Estados Soberanos, que conta com cerca de 200 Estados, então podemos afirmar, (e as estatísticas internacionais assim o afirmam), que Portugal está no Clube dos Países mais ricos do Mundo.

Tecnologicamente, estaremos na média da Europa alargada. No aspecto educacional e de preparação dos recursos humanos temos muito por fazer. Neste aspecto por causa da falta de objectivos claros e por falta de organização e métodos.

Em termos de **influência política**, tudo depende da capacidade dos nossos governantes, em particular, e das elites, em geral. Porque ao nível da política pura, o que tem sido evidenciado é, antes de mais, a necessidade de um pequeno Estado [22], como Portugal, “afrouxar os modelos tradicionais de interdependência, muito formais e rígidos, e estabelecer o maior número possível de ligações informais com o maior número possível de Estados potencialmente colaboradores” [23]. As ligações informais são menos onerosas que as formais e podem ser um bom ponto de partida para aprofundamentos formais

posteriores que conduzam à formalização sustentada das relações.

Mas o que deveríamos colocar na primeira linha de pensamento é a questão de como, quando e de que forma nos poderemos tornar relevantes no sistema internacional.

O eixo geográfico, político e económico da comunidade europeia está-se a deslocar para o Leste europeu. Por haver mais seres humanos aí a residir. Por haver maior proximidade e facilidade de deslocação e comunicação entre um número alargado de pessoas. Por o “coração económico e político” aí se situar.

Donde, temos de encontrar formas de não nos deixarmos afundar em pessimismos e derrotismos e ver como poderemos ter um papel na actual e futura construção europeia e no Mundo em geral. O Mundo já não é eurocêntrico e existem várias possibilidades de expansão da projecção de Portugal em várias zonas do planeta.

Não obstante a nossa actual ligação à Europa Continental importa não esquecer, como lembra o Prof. Borges de Macedo, que Portugal não pode aderir a nenhuma solução externa exclusiva, (opção continental ou marítima) dado que ambas as situações são de considerar, até porque o interesse dos países do centro europeu pelo seu extremo ocidental ou o seu abandono se pode verificar. Portugal tem que reunir na sua composição nacional a permanente capacidade de escolher, em cada momento, em qual se deve apoiar, tem que manter ambas as opções em aberto.

Erros sempre foram cometidos pelos Estados e continuarão a sê-los. É próprio do ser humano. E é ao ser humano que compete governar o Estado, entidade abstracta representativa da Nação, por delegação desta. O que interessa é, sobretudo para um país pequeno, cometer cada vez menos erros.

A utilização das rotas marítimas e a livre fruição dos acessos marítimos desempenharam, e devem desempenhar, num país tão ligado ao mar como Portugal, um papel relevante. Esse papel evoluiu ao longo dos tempos. Nos séculos XV e XVI Portugal, como já se referiu, foi a primeira potência marítima da Europa e do Mundo. Criou rotas marítimas oceânicas e sobre elas estabeleceu o primeiro império marítimo de dimensão mundial [24]. Foi a “superpotência” da época.

Até 1974 e apesar de ter deixado de ser uma Potência marítima, as rotas oceânicas sempre tiveram uma importância estratégica para Portugal por quatro razões:

1. **primeira**, garantiam as ligações económicas e militares com o ultramar português;
2. **segunda**, garantiam-nos a liberdade do comércio marítimo como alternativa ao comércio por terra, mais caro e passível de ser controlado pela Espanha;
3. **terceira**, garantiam-nos a possibilidade de socorro militar por parte de um aliado;
4. **quarta**, davam-nos a possibilidade de retirar por mar o Poder Político, e parte do Poder Militar, em caso de invasão terrestre, obtendo deste modo uma profundidade estratégica que a configuração do território continental europeu não possui; e
5. **por fim**, Portugal desde o século XVII até à Segunda Guerra Mundial teve como aliado a nação que se tornou na principal potência marítima, a partir do século XVIII [25]: a Grã-Bretanha.

Destas condições estratégicas mudou de configuração parcial a quarta. A primeira mudou de cambiante. Mas esta, a primeira, permanece como possibilidade de ligação privilegiada com os países de língua oficial portuguesa, se o soubermos fazer, com

evidentes benefícios económicos, financeiros e também culturais e políticos.

Quanto aos outros factores, acima apontados, eles permanecem verdadeiros. Evidentemente que em tempo de paz no território europeu, alguns destes factores tendem a ser desvalorizados. Mas podemos afirmar que temos garantida a paz eterna?

O Séc. XX

A partir de 1949, a potência marítima dominante passou a ser a NATO onde pontificava, e pontificam, os EUA, sendo certo que com a cada vez mais escassa dimensão da nossa marinha mercante, (acentuada a partir da década de 1980, inclusivé), essa aliança se tem vindo a tornar mais irrelevante para estes.

Isto é, com a dimensão actual dos nossos meios navais, (civis e militares), Portugal arrisca-se a chegar a um quadro de se tornar absolutamente irrelevante no seio do sistema de alianças, que nos interessam e que deveríamos manter e, nalguns casos, aprofundar.

Após 1974, com a descolonização, boa parte das mais-valias marítimas de Portugal deixaram de existir passando a liberdade do comércio marítimo a fazer-se em plano de igualdade com qualquer Estado dependente do mar, já que no plano militar e político esse direito estava, desde 1949, a ser exercido quase que exclusivamente no quadro na NATO [26].

Mas sendo Portugal um membro de pleno direito dessa organização, e fundador da mesma, tem obrigações de nela participar efectivamente; isto é, por exemplo, contribuir com meios navais que assegurem o cumprimento dos objectivos dessa organização, para além de, naturalmente, prosseguir os seus próprios, sob pena de se tornar descartável.

Até à queda do Império Soviético (1989/1991) os interesses ligados às nossas posições geoestratégicas foram:

- velar pelo controlo do Atlântico Norte e dos acessos ao Mediterrâneo,
- garantir o trânsito entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul,
- apoiar as ligações transatlânticas, em especial o “Reforço Rápido” do SACEUR, sobretudo para o nosso aliado EUA.

Estas posições, que maioritariamente são asseguradas no seio da NATO, fizeram de Portugal um parceiro relevante, dada a sua situação geográfica.

O que mudou entretanto? Os EUA consideram que a projecção do seu próprio poder para o Próximo e Médio Oriente faz-se, também, através dos Açores. Foi assim durante o período da Guerra Fria e continua hoje a sê-lo. A comprová-lo estão as evoluções no quadro do Médio Oriente, onde Palestínianos e Israelitas não se entendem; e a agravar este quadro, as sucessivas crises no Iraque de que não se vê um fim à vista, pese embora os discursos oficiais.

Donde, embora existam algumas mudanças, geradas por novos equipamentos, sobretudo aéreos, que parcialmente reduzem a importância estratégica da nossa localização geográfica, não é certo que a mesma se tenha desvalorizado ao ponto de sermos descartáveis pelos nossos aliados.

Mas para não o sermos, teremos que dar mais importância aos meios de vigilância e defesa do nosso espaço, (marítimo e aéreo, insular e continental), de forma a podermos ser considerados parceiros credíveis, pelos mesmos.

O Presente e o Futuro

Interesses de Portugal de médio e longo prazo

Mas este quadro do Atlântico Norte, em que Portugal ocupa ainda, e apesar de tudo, uma posição de destaque [27], está a mudar e a Espanha, através da sua diplomacia e das suas relações crescentes com os EUA, está a tentar mudar os dados do problema em nosso desfavor, embora sem grande sucesso até ao presente.

E no futuro?

A Espanha tem investido na ocupação efectiva do Mar, e será que esse facto não terá, num futuro próximo, importância na reavaliação do seu papel na Aliança, jogando a nosso desfavor?

Apesar de tudo, Portugal tem somado, recentemente, notórias vitórias políticas dado ter implementado, neste início do século XXI, uma política mal percebida, mas inteligente, de privilegiar relações com esta superpotência e com a NATO, no seu todo. Veremos se este novo esboço de política externa e de defesa é conjuntural ou estrutural.

Portugal precisa não só de recuperar o seu pensamento geopolítico mas também as componentes cultural e económica do seu Poder Marítimo [28] que é essencial ao seu desenvolvimento, ao seu prestígio, à sua coesão e à sua liberdade de acção.

Para o futuro, Portugal terá de eleger o seu desenvolvimento económico sustentado, e o conseqüente crescente bem-estar da sua população, como primeira prioridade.

E é razoável pensar que o Mar poderá ser um factor estratégico e altamente coadjuvante se, entretanto, lhe for dada a importância adequada, consubstanciada na tomada de medidas concretas de fomento. Seria provavelmente uma “**revolução**” positiva.

Os agentes principais dessa “revolução” terão de ser, em primeiro lugar o Estado, ou melhor o poder político que o ocupa, através da construção de políticas de fomento de

exploração e de defesa do mar territorial e da zona exclusiva, para além do incentivo ao reaparecimento de uma marinha mercante com a dimensão suficiente para ser económica e financeiramente viável.

Em segundo lugar, terão de ser as empresas (sejam elas detidas por empresários ou por negociantes - dado que são os protagonistas centrais do processo de globalização competitiva) a ter um papel decisivo nesta matéria; são os “**novos navegadores**”, no sentido de serem os principais factores motrizes de mobilidade. Não podem deixar de se adaptar aos novos campos de acção, sob pena de desaparecerem ou de serem incorporadas em redes de empresas mais potentes onde não podem aspirar a ter posição de domínio [29].

É neste ponto que tem especial importância a irrelevância do mercado português face ao mercado integrado europeu. Num pequeno mercado, não é muito provável que se desenvolva uma entidade empresarial de dimensão continental (o que não quer dizer que seja impossível). Também não é provável que associações de empresas nacionais possam organizar redes internas que sejam capazes de atingir dimensão continental.

Assim, com o incentivo e o devido enquadramento estruturado, caberá aos agentes económicos privados a prossecução, na área da **marinha mercante** e nos seus segmentos (pescas, transporte de mercadorias e de pessoas, na navegação de costa ou na navegação em mar alto), levar a efeito e pôr na prática este desiderato e explorar devidamente as capacidades potenciais do mar e das linhas de água interiores.

Um pequeno parêntese [30] para referir que ou os detentores do capital das empresas portuguesas (empresários ou negociantes) ultrapassam a sua tendência para o individualismo exacerbado, o que faz com que não queiram verdadeiramente associar-se

em projectos de internacionalização, [a menos que o Estado (ser mal querido, mas de quem todos exigem tudo) os financie], ou não poderão queixar-se de não adquirirem dimensões críticas para o sucesso sustentado, também nesta área estratégica.

E sem isso será muito difícil conquistar protagonismo estratégico no contexto da globalização competitiva [31].

O Mar é uma oportunidade para o adquirir. Mas também é uma ameaça. Se não for aproveitado por Portugal alguém, mais tarde ou mais cedo, o fará.

Para Portugal, no geral, e para as empresas, em particular, esta é uma oportunidade estratégica. Integrado no espaço europeu, o mercado português e as suas empresas correm riscos de periferização e de subordinação, nomeadamente ao centro regional ibérico, em que a nossa dimensão em termos do número de consumidores potenciais é de apenas cerca de 21%.

Portugal deverá, assim, *diversificar as suas dependências*, formais ou informais, de maneira a não estar excessivamente dependente de um só bloco, tentando passar a ter outro “espaço de manobra” que lhe permita alguma voz internacional, que lhe permita poder tentar maximizar os seus interesses.

Nesta linha de pensamento existe uma oportunidade, se soubermos explorá-la, para Portugal se tornar algo relevante no seio do Sistema Internacional, em geral, e no europeu, em particular e que tanto tem a ver com o Mar, embora não exclusivamente:

- explorar os recursos marinhos à sua disposição;
- explorar as “auto-estradas marítimas”, sobretudo as que nos ligam aos países de língua oficial portuguesa;

- ajudar a sedimentar e fortalecer um bloco Lusófono, de que tanto têm falado, quer o Prof. Adriano Moreira quer o Prof. Ernâni Lopes, que nos permita, se bem articulado, ser a “ponte” entre esses dois mundos, ou espaços, para o qual já se deram os primeiros passos, embora na minha opinião tímidos, através da constituição da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa).

Para isso, **além de bloco cultural**, dado ser a base imediata de união possível, terá de evoluir para os campos económico, político e mesmo militar.

Se Portugal conseguir ser, em linguagem simplificada, “o embaixador” do bloco lusófono na União Europeia e ser ao mesmo tempo “o embaixador” da União Europeia nesse bloco, adquirirá uma importância internacional bem superior à detida actualmente, por motivos óbvios.

As potencialidades estão aí: mesma língua, a mesma matriz cultural, embora com algumas diferenças, a experiência de séculos no contacto com esses povos, a nossa conhecida capacidade de diálogo e de estabelecer pontos de convergência de interesses. Já o fizemos na nossa história, poderemos fazê-lo outra vez, embora com um novo modelo.

Modelo de cooperação entre Estados Soberanos, que identifiquem interesses comuns, face aos cenários e blocos internacionais deste século XXI. Para isso, os países integrantes terão de se dispor a construir uma base comum que lhes permita, a todos, terem um papel na cena internacional.

Portugal, como matriz dessa potencial comunidade, deverá ser capaz de ajudar à sua organização, à reflexão estratégica que será necessário desenvolver, para chegar à formação desse bloco.

A Portugal deverá caber um papel de levantamento, motivação e de articulação dessas capacidades comuns. Para isso deverá formular um plano estratégico que englobe não só os países africanos mas também o Brasil, na futura organização mais profunda, cuja génese se encontra construída.

Deveria conceber programas de apoio operacional aos agentes económicos portugueses que lhes permitissem avançar na direcção da internacionalização efectiva nesses mercados, simplificando ao mesmo tempo os procedimentos administrativos, fazendo inserir a política de cooperação no modelo de modernização de Portugal e assumir que ao Estado português deveria caber uma acção de “motor” e de “mobilizador”, tanto das vontades internas como das vontades dos seus congéneres, membros da CPLP [32].

O desenvolvimento das relações com a África e o Brasil, numa óptica de inserção na economia global, poderia funcionar para Portugal como o mecanismo básico de criação de vectores de compensação que nos permitissem estabelecer um sistema de equilíbrio estratégico onde o vector de modernização (a UE) fosse incorporado, tentando proporcionar novas possibilidades estratégicas de afirmação de Portugal no seio do Sistema Internacional, em geral, e no da União Europeia, em particular [33].

Como exemplo daria ainda mais algumas **sugestões** para serem objecto de um estudo aprofundado:

- 1) **fomento e incentivos** ao reaparecimento da Marinha Mercante portuguesa, quer de cabotagem quer de longo curso, na minha opinião vitais para um país com as nossas características geopolíticas.
- 2) **investimento** no desenvolvimento da área dos transportes (pessoas e mercadorias), criando “pooles” entre as companhias

(aéreas e marítimas) das várias nacionalidades para a exploração de rotas e apoio às actividades de trocas entre os vários países da comunidade Lusófona;

- 3) **investimentos** na área das Telecomunicações e das Novas Tecnologias de Informação, que facilitassem as comunicações e a circulação da informação integrada entre os vários espaços;

Temos de encontrar forma de pôr em marcha um *Plano Global Estratégico de Política Externa, resultante do Plano Estratégico Nacional*, que nos permita aceitar o que é de aceitar, e recusar o que é de recusar na frente comunitária, e saber alargar a nossa rede de interesses, fora da União, sem colocar em causa a nossa inserção na mesma, dando ao Mar a importância e a valorização efectiva da posição estratégica que detém.

É sobre tudo isto que teremos em conjunto, independentemente da filiação partidária, de reflectir, para que Portugal possa ser o que todos queremos que seja: um país relevante na cena internacional, tendo em mente a nossa dimensão e as nossas capacidades.

E boa parte da nossa dimensão está no mar.

Assim consigamos adquirir as capacidades para o explorar nas suas várias vertentes: *comunicacional, transportes, exploração de recursos e defesa.*

Assim, se houver vontade e discernimento político, se houver um envolvimento claro das elites de que o país dispõe na discussão construtiva, na busca de soluções, poderemos encontrar o caminho adequado.

Basta, para tal, que os portugueses envolvidos na necessária (e por fazer) reflexão estratégica, (de médio e longo prazo), assumam a História de Portugal na sua plenitude e os seus ensinamentos, percebam qual a importância decisiva da posição Geoestratégica e Geopolítica do país e se deixem de complexos

de inferioridade, planeando o futuro com realismo mas também com ambição.

O Povo Português precisa de verdadeiras elites, aquelas que juntam o pensamento á acção. Adere e é motivável por grandes projectos. O que é necessário é que apareçam pessoas que pensem o país e que tenham projectos para Portugal que sejam capazes de motivar a passagem das palavras à operacionalização destas.

Notas

- [1] CF. Carvalho, Virgílio – Estratégia Global; Moreira, Adriano – Ciência Política; Couto, Abel Cabral – CDN2003
- [2] E já agora lembro que Portugal, o meu país, não tem um Plano Estratégico Nacional há mais de trinta anos.
- [3] A cronologia da frase quer dizer isso mesmo. Por processo lógico, a Nação precede o Estado. É por vontade de uma Nação, (isto é um povo com interesses comuns, com língua própria, com história, com território, com sentimento de pertença a uma nacionalidade e passado comuns), independentemente do detonador - Élités, Povo, acontecimentos - ou de parte dela, que surge a construção de uma vontade de autogoverno e de independência, face a outras Nações, dando origem a um Estado Independente e Soberano. Esse Estado pode agrupar, ou não, o todo da Nação. Acresce ainda que existem Nações sem Estado. Mas nem sempre é assim. Há também o caso de Estados que agrupam várias Nações, (embora estes casos os considere como excepções e penso que no longo prazo, por indícios recolhidos de acontecimentos dos Séculos XVIII, XIX e XX, pela sua capacidade de têm poucas

- possibilidades de sobrevivência i.e. URSS, Federação Jugoslava, Espanha e mesmo China). Cedo ou tarde, pelo menos com referência ao nosso tempo de vida, as Nações tendem a lutar pela sua autonomia, autogoverno, pela sua independência, pela sua soberania. Nesta matéria estou em frontal desacordo com vários Ilustres Académicos e Politólogos que defendem que os Estados Nacionais estão a caminho da extinção. Ao contrário, e pela análise de vários casos, penso que as tendências de autonomização das Nações são crescentes, (i.e. Espanha (Galegos, Catalães, Bascos), Indonésia, ex-Federação Jugoslava, Iraque e Turquia (Curdos), Índia) não obstante a vontade de várias élites, actuais, em verem construídos no planeta um Governo Mundial ou Governos Regionais por de cima das Nações constituídas em Estados.
- [4] Citado na obra de Almeida, Políbio Valente de - Do Poder do Pequeno Estado - ed. Instituto de Relações Internacionais - Lisboa
- [5] CF. Lopes, Ernâni - Geopolítica e Prospectiva da Europa Un. Católica - Lisboa 2002 - Carvalho, Virgílio - Estratégia Global - Instituto S. C. S. E Políticas - Lisboa - 1986; Moreira, Adriano - Ciência Política; Couto, Abel Cabral - CDN2003 - I. Defesa Nacional
- [6] CF. Martins, François - Geopolítica e Geoestratégia - Universidade Lusíada - Lisboa - 1999.
- [7] Aron, Raymond - Paix et Guerre entre les Nations - ed. Calmann-Lévy - Paris - reedição 1975 - pp 188/189 et 196/197
- [8] Neto, João Pereira - Geopolítica Tropical - ed. Ass Académica, 1965
- onde cita a obra de Ratzel "Über di Gesstre der Raumlichen Wachstums der Ststen". Seguiu-se a tradução do Prof. Pereira Neto, CF também Martins, François Op.Cit
- [9] Modelsky, George - Long Cicles in World Politics - ed. Macmillan Press - 1987
- [10] Idem
- [11] Pirenne, Jaques - Les Grands Courants de l'Histoire Universelle - ed. de la Baconnière - Paris -1948
- [12] Mahan, Alfred Thayer - The Influence of Sea Power upon History - Little Brown & Co. - London - 12ª Edição
- [13] Mackinder, H. John. - citado por Almeida, Políbio Valente - Do Poder do Pequeno Estado - Lisboa 1990, por Carvalho, Virgílio - op.cit. e por Martins, François - Geopolítica e Geoestratégia op.cit.
- [14] Almeida, Políbio Valente de - Do Poder do Pequeno Estado - ed. Instituto de Relações Internacionais - Lisboa - 1990 - pp 359
- [15] idem pp 361 e 362
- [16] Portugal - 90.000 kms2 no Continente e cerca de 10 milhões de habitantes ; Espanha - 500.000 kms2 na Península e cerca de 40 milhões de habitantes.
- [17] Estas definições foram instituídas pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, (inserida no Direito Internacional Público) elaborada em Genebra entre 1958 e 1960.
- [18] Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar - Genebra 1960 - Art.º 3, 4 e 5, da Secção II, da Parte II
- [19] idem - Art.º 56 e seguintes da Parte V
- [20] In Almeida, Políbio Valente de Op. Cit. pp. 372-373

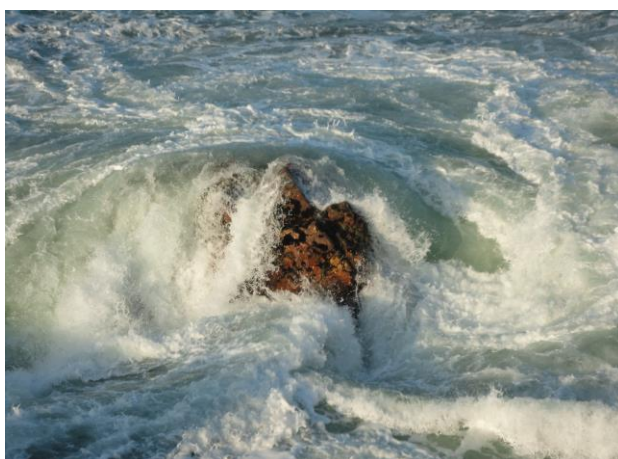
- [21] Chaves, Miguel de Mattos – Portugal e a Construção Europeia – ed. Sete Caminhos – Lisboa 2005
- [22] Pequeno Estado – esta noção refere-se sobretudo às dimensões do território, da população e dos recursos. Cf – por exemplo: Carvalho, Joaquim de – Sistema Internacional, Políbio Valente de Almeida – do Poder do Pequeno Estado, Moreira, Adriano – Ciência Política e do mesmo autor – Teoria das Relações Internacionais.
- [23] In Almeida, Políbio Valente de Op. Cit. pp. 358
- [24] In Martins, François – Geopolítica e Geoestratégia, Bloco VI, Lisboa, Universidade Lusíada, 1999, pp. 147
- [25] Modelsky, George – Long Cycles in World Politics – ed. Macmillan Press – 1987 - os cinco ciclos do Poder Mundial desde 1494 até à actualidade
- [26] Martins, François op.cit. – pp. 148
- [27] Um dos principais Comandos Estratégicos da Aliança Atlântica está sediado em Oeiras.
- [28] Carvalho, Virgílio – op.cit. pp 81
- [29] In SaeR – Estratégia Económica e Empresarial de Portugal em África, Vol. VI, Lisboa, Saer/Fernave, Junho de 2001, pp. 30
- [30] Chaves, Miguel de Mattos – op.cit.
- [31] In Saer – op.cit
- [32] Cf – Saer /Fernave – Op. Cit.
- [33] Idem
- [2] Carvalho, Joaquim de –Sistema Internacional – Universidade Lusíada – Lisboa – 2000
- [3] Carvalho, Virgílio de - Estratégia Global – ed. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Lisboa – 1986.
- [4] Chaves, Miguel de Mattos – Portugal e a Construção Europeia – ed. Sete Caminhos – Lisboa – 2005.
- [5] Couto, Abel Cabral – CDN2003 – Instituto da Defesa Nacional – Lisboa 2003
- [6] Howarth, David – The Dreadnoughts – Amsterdam – 1979
- [7] Kennedy, Paul – The Rise and Fall of British Naval Mastery – Penguin Books – London – 1976
- [8] Lopes, Ernâni Rodrigues –geopolítica – Universidade Católica – Lisboa – 2002
- [9] Lopes, Ernâni Rodrigues – Geopolítica e Prospectiva da Europa - Universidade Católica – Lisboa 2002
- [10] Mahan, Alfred Thayer – The Influence of Sea Power upon History – Little Brown & Co. – 12ª Edição
- [11] Martins, François – Apontamentos de Geopolítica e Geoestratégia, Bloco VI, Lisboa, Universidade Lusíada, 1999
- [12] Modelsky, George – Long Cycles in World Politics – ed. Macmillan Press – 1987
- [13] Moreira, Adriano – Ciência Política – ed. Almedina – Coimbra 1995

Bibliografia

- [1] Almeida, Políbio Valente de - Do Poder do Pequeno Estado – ed. Instituto de Relações Internacionais – Lisboa – 1990

- [14] Moreira, Adriano – Teoria das Relações Internacionais – ed. Almedina – Coimbra - 1996
- [15] Neto, João Pereira – Geopolítica Tropical - ed. Associação Académica, Lisboa – 1965
- [16] Pirenne, Jaques – Les Grands Courants de l’Histoire Universelle – ed. de la Baconnière – 1948
- [17] SaeR – Estratégia Económica e Empresarial de Portugal em África, Vol. VI, Lisboa, Saer/Fernave, Junho de 2001
- [18] Seara, Fernando e outros – Direito Internacional Público – Un. Lusíada – Lisboa 1995
- [19] Unidas, Nações - Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – Genebra 1960
- [20] Vallera, João – Notas de Reflexão sobre o futuro da União Europeia, Lisboa 2002..

[» voltar ao Sumário](#)



A Região do Ártico e a União Europeia

The Arctic Region and the European Union

Sandra Maria de Jesus Pereira

Doutorada em Estudos Europeus (dominante económica) pelo Instituto de Estudos Políticos – IEP da Universidade Católica Portuguesa (UCP). Investigadora na Linha de Investigação em Assuntos Marítimos Maria Scientia do IEP-UCP. Técnica Superior da Direção-Geral dos Assuntos Europeus (DGAE) do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE)

| smjpereira@hotmail.com

Resumo

A União Europeia (UE) tem estado ligada à Região do Ártico devido a fatores históricos, geográficos, económicos e científicos. Esta estreita relação está, desde logo, patente na composição dos Estados do Ártico – três são países membros da UE (Dinamarca, Finlândia e Suécia); outros três pertencem ao Espaço Económico Europeu (Islândia e Noruega) e os demais são parceiros estratégicos da UE (Canadá, Rússia e Estados Unidos da América). As vastas áreas marítima e terrestre da Região do Ártico representam elementos vitais e vulneráveis do sistema ambiental e climático do planeta Terra, já que os efeitos combinados das alterações climáticas e do progresso das atividades humanas constituem cada vez mais uma ameaça para esta zona. Daí a necessidade da UE abordar estas questões de forma sistemática, coordenada e estratégica, em cooperação com os Estados do Ártico, visando a adoção de uma política assente em três pilares fundamentais: «Conhecimento, Responsabilidade e Empenhamento/Compromisso».

Palavras-chave: Região do Ártico; União Europeia; Alterações Climáticas; Conselho do Ártico; Conhecimento; Responsabilidade; Empenhamento; Governação do Ártico.

Abstract

The European Union (EU) has been linked to the Arctic Region due to historical, geographical, economic and scientific factors. This close relationship is, therefore, evident in the composition of the Arctic states - three are EU members (Denmark, Finland and Sweden), the other three belong to the European Economic Area (Iceland and Norway) and the rest are strategic EU partners (Canada, Russia and the United States of America). The vast sea and land areas of the Arctic Region represent vital elements of vulnerable environmental and climate systems of planet Earth, since the combined effects of climate change and the advancement of human activities are increasingly becoming a threat to this area. Hence the need for the EU to address these issues in a systematic, coordinated and strategic way, in cooperation with the Arctic states, aiming to adopt a policy based on three fundamental pillars: «Knowledge, Responsibility and Engagement».

Key words: Arctic Region; European Union; Climate Changes; Arctic Council; Knowledge; Responsibility; Engagement; Arctic Governance.

“(…) we plan will make the EU’s contribution to Arctic cooperation even more meaningful. We have framed our policy approach under the headings of ‘knowledge’, ‘responsibility’ and ‘engagement’.”

Maria Damanaki, Comissária Europeia
dos Assuntos Marítimos e das Pescas,
Arctic Frontiers Conference, Tromsø, 21.01.2013

I. Introdução

Partindo de uma das temáticas abordadas no workshop “Arctic governance: impact in Europe”, datado de 21 de março de 2013 e proferido pelo Prof. Aldo Chircop da Universidade Dalhousie (Canadá), no âmbito das I Jornadas Científicas Maria Scientia, o objeto de estudo deste artigo versa precisamente sobre essa região situada na proximidade imediata da Europa – o Ártico, cuja evolução tem repercussões significativas na vida dos cidadãos europeus.

Para além da apresentação deste espaço geográfico, outros tópicos de abordagem são analisados neste artigo, tais como: o enquadramento legal da governação do Ártico; os passos para uma política da União Europeia (UE) para o Ártico, iniciando este percurso com a Comunicação da Comissão Europeia intitulada “A União Europeia e a Região do Ártico”, a qual sublinha a estreita relação existente, em que as políticas europeias de âmbito mais vasto ou global têm um impacto direto no Ártico, passando depois pela apresentação de uma estratégia assente em três pilares «Conhecimento, Responsabilidade e Empenhamento/Compromisso» que contempla um conjunto de ações concretas que contribuem para a investigação e o desenvolvimento sustentável da região e promovem o recurso a tecnologias respeitadoras do ambiente utilizadas no transporte e na exploração mineira sustentáveis.

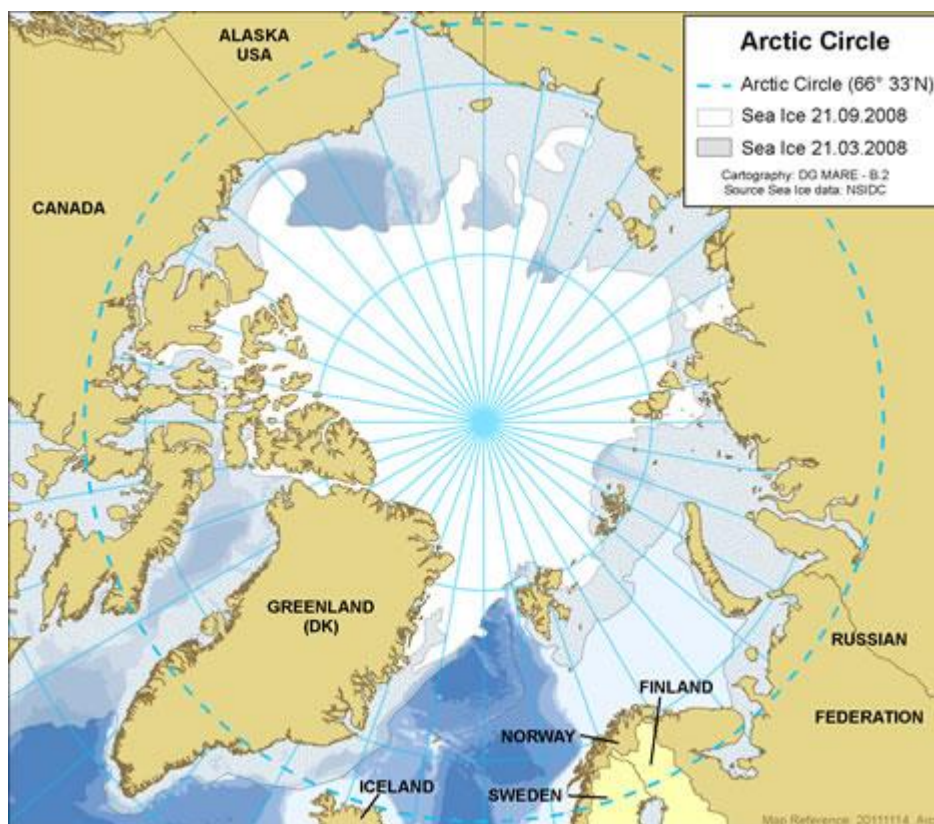
Seguidamente são enumerados os objetivos estratégicos da UE na Região do Ártico e algumas propostas de ação para os atingir, indo, assim, de encontro ao principal desiderato da sua atual política marítima integrada – contribuir para soluções comuns de gestão sustentável dos mares. São ainda elencados determinados contributos já dados pela UE nesta área, mormente ao nível da investigação, do financiamento, da luta contra o aquecimento global e do desenvolvimento de tecnologias «more friendly» do ambiente. Por último, são apresentados alguns dos resultados decorrentes das sucessivas presidências do Conselho do Ártico: Dinamarca (2009-2011), Suécia (2011-2013) e Canadá (2013-2015).

II. A Região ou “Círculo” do Ártico

A Região ou “Círculo” do Ártico (Fig. 1) abrange a área circundante do Pólo Norte, na parte setentrional do Círculo Polar Ártico, incluindo o Oceano Ártico [1] (correspondente ao oceano mais pequeno do mundo, representando um ecossistema único rodeado por continentes, delimitando a norte o segundo maior oceano – o Atlântico [2, p. 18]) e os territórios de 8 Estados Árticos («Arctic 8»): Canadá, Dinamarca (incluindo a Gronelândia e as Ilhas Faroé), Finlândia, Islândia, Noruega, Federação da Rússia, Suécia e Estados Unidos da América (EUA) [3] [a-c].

Três desses países são Estados-Membros da UE (Dinamarca, Finlândia e Suécia) que mantêm relações estreitas com a Islândia (pediu para aderir à UE em 2009) e a Noruega através do Espaço Económico Europeu (EEE). Canadá, Rússia e EUA são parceiros estratégicos da UE [3]. Neste momento, o Ártico é, efetivamente, um exemplo de

Fig. 1- A Região do Ártico



Fonte: European Commission>Maritime Affairs>Policy>Sea basins>Arctic ocean: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/atlas/seabasins/arcticoccean/index_en.htm [consultada em 01.10.2013]

cooperação positiva internacional, patente, por exemplo, na conclusão do Tratado estabelecido entre a Noruega e a Rússia concernente à Cooperação e Delimitação Marítima no Mar de Barents e no Oceano Ártico [1].

De acordo com a Organização Mundial Meteorológica, o tamanho da cobertura de gelo do Ártico que derreteu em 2012 (algo também verificado no pólo oposto, segundo recentes notícias) correspondeu a três vezes a dimensão da UE [4], tendo já o período de 2005 a 2010 sido o mais quente jamais registado no Ártico, pelo que se prevê que, nos próximos 30 a 40 anos, esta região quase não tenha gelo no verão [5], em virtude do presente ritmo de aquecimento global,

resultante, em grande parte, de atividades humanas [6].

Esse degelo irá permitir “a exploração dos seus recursos energéticos – 15% e 30% das reservas conhecidas de petróleo e gás – e a abertura de novas rotas de navegação” com “importante impacto nos fluxos da navegação mercante no Atlântico Norte – que se intensificarão – e na segurança da navegação e da área em geral” [7, p. 34]. Entre essas novas rotas, destaque para a Passagem do Noroeste (ao longo das costas canadiana e americana), permitindo, eventualmente, a passagem de navios de dimensão superior à autorizada no canal do Panamá, e a Rota do Nordeste (ao longo da costa russa), designada por Pequim como a «Arctic Golden Waterway» (através da qual a China chegará ao Atlântico de

forma mais rápida e económica), acarretando enormes vantagens face à utilização do canal do Suez [7].

A crescente preferência de Pequim por esta rota marítima, para além de permitir contornar a instabilidade e a pirataria nos estreitos, poderá reduzir em 35% os custos de transporte de mercadorias para a Europa e encurtar em quase três mil quilómetros a viagem entre Xangai e Hamburgo, comparativamente com o caminho pelo Suez (12 a 15 dias mais rápida do que através deste tradicional corredor). É aqui que o degelo no Ártico faz a diferença e daí a presunção de que o aquecimento global esteja a evidenciar outro cenário de alta competição, precisamente nesse tabuleiro comercial alternativo às rotas de Malaca e do Suez, principalmente para a China, enquanto alavanca fortemente impulsionadora para as exportações chinesas, visto que a UE e os EUA continuarão a ser por longo tempo os seus maiores clientes.

Com efeito, o Ártico sempre foi uma “região de grande importância estratégica”, ainda que raramente encarado como “área de disputa” [7, p. 34], tratando-se de uma zona, milenarmente, habitada pelos humanos, contrariamente ao que sucede com o continente da Antártica, correspondente à região menos habitada no mundo, regulada por um tratado, negociado e assinado em 1959 no contexto da Guerra Fria. O Ártico poderá, assim, não escapar a um certo potencial de tensões, embora os EUA já tenham expressado o desejo de evitar alguma conflitualidade derivada da sua exploração, não obstante afirmarem, em simultâneo, não prescindir do exercício da sua soberania na região, preservando-lhe, no entanto, a liberdade de navegação e, por esse intento, apelar à comunidade internacional para o trabalho em conjunto e superar eventuais

desentendimentos relativamente às fronteiras inexploradas.

Consistentemente, têm existido, cada vez menos «sea-ices», o que indicia alguns fenómenos [8]: o surgimento de potenciais novas fronteiras marítimas suscetíveis de navegabilidade; um crescente desenvolvimento de recursos (terrestres e marítimos) – 25% das reservas mundiais de gás por descobrir, 11% de reservas de óleo, minerais (por exemplo, minério de ferro); um aumento do turismo (navegação de cruzeiro, eco-turismo); o provável aparecimento de novas distantes oportunidades de pesca e a subsequente relevância da regulação internacional das embarcações de modo a reduzir o risco de acidentes [9].

O anúncio da primeira estratégia americana para o Ártico, assente na revisão a longo prazo para fazer face ao aquecimento climático na região polar, representa o reconhecimento antecipado de que as alterações climáticas oferecerão novas oportunidades, mas também acarretarão desafios para os países que competem pelo acesso aos seus recursos, sendo crucial o enfoque numa cooperação militar mais estreita com outros Estados da região do Ártico, incluindo a Rússia, com a qual os EUA e o Canadá partilham interesses na área, sem que isso represente motivo de conflitualidade entre os países. A própria Rússia anunciou, em setembro de 2013, a intenção de reativar uma base no Ártico, estabelecida durante a era soviética, com o propósito de patrulhar uma, cada vez mais navegável, rota do Mar do Norte.

III. O enquadramento legal internacional aplicável à governação do Ártico

Existe um extenso enquadramento legal internacional que é aplicado ao Ártico, contemplando a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS – United Nations Convention on the Law of the Sea), a Organização Marítima Internacional (IMO – International Maritime Organization) e o Conselho do Ártico [1].

No primeiro caso – a UNCLOS – da qual a UE é membro, assegura os direitos de jurisdição nas diversas áreas marítimas e fornece a base para a resolução de litígios, como é o caso contencioso do “Canadá-Rússia-EUA (jurisdição sobre áreas marítimas do Ártico)” [10, p. 22], representando um exemplo da não consolidação de direitos dos Estados previstos na UNCLOS e da indefinição de algumas fronteiras marítimas, em resultado da globalização e da segurança naval que estão na origem do crescimento económico mundial.

A IMO corresponde a uma agência especializada das Nações Unidas responsável pela proteção e segurança da navegação e pela prevenção da poluição marítima originada pelos navios. Todos os países da UE são membros da IMO e a Comissão Europeia tem um estatuto de Observador, não sendo desejável que a UE represente a IMO dada a diversidade de posições dos seus Estados [8].

No que se refere ao Conselho do Ártico [d], fundado através da Declaração de Ottawa [11], datada de 19 de setembro de 1996, veio estabelecer, a um elevado nível político, um fórum internacional para promover a cooperação, coordenação e interação entre os Estados Árticos, designadamente nas questões do desenvolvimento sustentável e da proteção ambiental no Ártico [12]. A sua composição contempla, como membros, todos os Estados do Ártico (Canadá, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega, Rússia, Suécia e EUA). As organizações representantes de seis povos

indígenas residentes são Participantes Permanentes deste Conselho, porém, sem direito a voto. Como Observadores Permanentes incluem-se Estados Non-Arctic (França, Alemanha, Polónia, Espanha, Países Baixos e Reino Unido), organizações inter-parlamentares e inter-governamentais regionais e globais e ainda organizações não-governamentais. Em dezembro de 2008, a Comissão Europeia solicitou, em nome da UE, o estatuto de Observador, pedido que foi reconfirmado em finais de 2011 e aceite em 15 de maio de 2013 [13].

A governação do Ártico tem como base o consenso, almejando um futuro sustentável e justo para o Norte através do ato de balancear entre desafios (alterações climáticas, derretimento do gelo, mudanças da biodiversidade, globalização, entre outros, ao exercerem um impacto potencial nos ecossistemas vulneráveis [9]) e o desenvolvimento, bem como ainda entre o respeito pelos seus Estados e os seus habitantes [14]. Esta governação assenta em seis princípios: interesses, direitos e deveres; governação multi-nível; necessidades documentadas; melhor informação disponível; abordagens holísticas ou sistémicas; flexibilidade e adaptabilidade. As questões críticas que os decisores políticos terão que responder prendem-se com a priorização e o enquadramento dos assuntos e com o ajustamento temporal.

Reputados investigadores, membros da comunidade política e representantes da população indígena juntaram-se, formando o Arctic Governance Project [15] [e], tratando-se de uma iniciativa não oficial suportada por um grupo de fundadores privados para regular as questões críticas da governação no Ártico e projetar respostas inovadoras para um futuro sustentável [16].].

IV. Passos para uma política da União Europeia para o Ártico: conhecimento, responsabilidade e empenhamento/compromisso

A relevância histórica que o mar tem desempenhado está, desde logo, patente na extensão da orla costeira da UE (70.000 kms), “ancorada em dois oceanos e quatro mares: oceano Ártico e o Atlântico, o mar do Norte, o mar do Báltico, o Mediterrâneo e o mar Negro” [17, p. 62]. Desde 2007 que a Política Marítima Integrada para a UE (definida sob a Presidência Portuguesa do Conselho da UE) tem procurado reforçar o desenvolvimento sustentável da economia marítima europeia e a proteção do meio marinho, facilitando a cooperação intersetorial e transfronteiriça entre todos os atores neste setor, nomeadamente em áreas relacionadas com a proteção do ambiente marinho, a segurança e vigilância das zonas marítimas da Europa e a investigação marinha e marítima [18].

As políticas da UE em domínios como o ambiente, as alterações climáticas, a energia, a investigação, os transportes e a pesca têm, desde logo, uma incidência direta sobre o Ártico, pelo que a comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho, intitulada “A União Europeia e a Região do Ártico” [3] e datada de 20 de novembro de 2008, representa o primeiro passo formal para uma política comunitária para o Ártico e um significativo contributo para a aplicação da política marítima integrada da UE, porque para além de definir os interesses e objetivos estratégicos da UE, propõe uma resposta sistemática e coordenada a novos desafios em plena e rápida evolução [f-g].

Nesta comunicação são destacados os efeitos das alterações climáticas e das atividades humanas do Ártico, sendo necessária uma

ação coordenada, pelo que, de acordo com o anterior Comissário Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (Joe Borg), “a política marítima integrada pode fornecer a indispensável plataforma de colaboração nesse contexto” [4, p. 1].

Assim, desde 2008, que a UE tem vindo a fazer progressos significativos nas 47 propostas que tinham sido apresentadas relativamente ao Ártico, incluindo ações de luta contra as alterações climáticas, proteção do ambiente, contribuição para a investigação e o desenvolvimento económico na Região do Ártico.

As Conclusões do Conselho dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, realizado em Bruxelas, no dia 8 de Dezembro de 2009, consubstanciam mais um passo em direção à política comunitária para o Ártico, considerando que os assuntos nesta área se deveriam basear, entre outros, na implementação efetiva pela comunidade internacional de medidas adequadas para mitigar as alterações climáticas que são exigidas para preservar as características únicas da Região do Ártico; no reforço da governança multilateral; e na manutenção do Ártico enquanto espaço de paz e estabilidade, destacando a necessidade de uma ação responsável, sustentável e prudente para novas possibilidades de transporte, extração de recursos naturais e outras atividades [19].

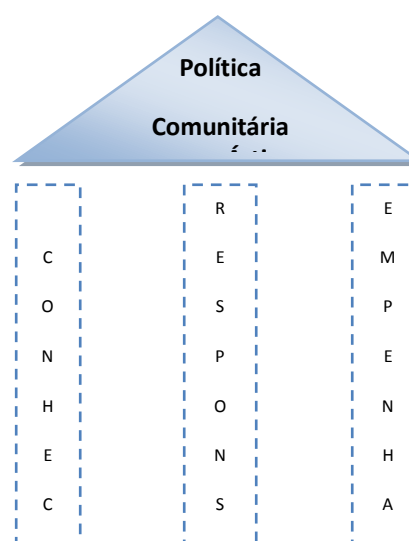
Mais tarde, na resolução do Parlamento Europeu denominada “A sustainable EU policy for the High North”, adotada em 20 de janeiro de 2011, é salientada a importância da segurança de novas rotas de comércio mundial através do Oceano Ártico, em particular para a UE e as economias dos seus Estados-Membros que controlam 40% da navegação comercial mundial [20].

Entretanto, na sequência de um pedido efetuado pelo Conselho da UE, foi adotado, em julho de 2012, o documento que revê o contributo da UE para o Ártico desde 2008 [21], estabelecendo também o caminho para um futuro compromisso reforçado com os parceiros do Ártico, no sentido de responder aos novos desafios. Destacou ainda a necessidade de uma abordagem coerente dirigida ao Ártico e assente nos pontos fortes da UE, procurando promover, nesta região, um desenvolvimento responsável, sustentável e pacífico [1] [h].

Deste modo, os passos seguintes, em direção a uma política comunitária para o Ártico, visaram fazer da contribuição da UE uma cooperação mais significativa no Ártico, através de uma abordagem estratégica assente em três pilares (Fig. 2): Conhecimento, Responsabilidade e Empenho/Compromisso.

Ao nível do Conhecimento, em tempo de recessão global, os orçamentos são restritos, pelo que se pretende que os investigadores trabalhem em conjunto e partilhem os conhecimentos. O novo programa comunitário de investimento em investigação e inovação – HORIZONTE 2020, proposto pela Comissão Europeia e aprovado, no final de 2013, pelo Conselho da UE, com um montante de cerca de 80 mil milhões de EUR de dotação orçamental, estabelece estreitas relações com investigadores de países terceiros [5], sendo o programa de investigação mais relevante da UE e um dos mais importantes no contexto mundial. Os programas espaciais europeus podem ser úteis para os desideratos de comunicação, navegação e observação da Terra. Por último, montar estações conjuntas de investigadores no Ártico seria uma boa forma de remover a duplicação e canalizar financiamento rumo à excelência científica [1], estando ainda em

Fig. 2 - Os pilares da política comunitária para o Ártico



Fonte: Adaptada de COMISSÃO EUROPEIA, Comunicado de Imprensa IP/12/739, "Conhecimento, responsabilidade e empenhamento: a UE define a sua política para o Ártico", Bruxelas, 03.07.2012.

exploração a eventual criação de um Centro de Informação Europeu do Ártico [22].

A segunda componente-chave – Responsabilidade – está aliada à gestão sustentável dos recursos do Ártico, à expertise ambiental e ao desenvolvimento de tecnologias de baixo risco que possam ser usadas pelas indústrias extrativas e pela marinha [22]. A decisão de como esta região deve ser explorada economicamente caberá aos países diretamente circunvizinhos e à população residente. Contudo, se os recursos do Ártico forem, de facto, explorados, então as empresas com sede em território comunitário serão ativas na região e a UE responsável pelas suas ações [1].

O terceiro pilar da política da UE para o Ártico – Empenho ou Compromisso – visa intensificar a cooperação com todos os Estados do Ártico, as comunidades indígenas (cujas taxa ronda, aproximadamente, 10% da população ártica total, embora no Canadá represente cerca de metade da sua população

ártica, e na Gronelândia constitui a maioria [6]) e parceiros, no sentido de enfrentarem os desafios em conjunto, tais como a proteção ambiental, as tecnologias verdes, a biodiversidade, as áreas marítimas protegidas, a navegação internacional, a pesquisa cooperativa e o desenvolvimento económico.

Por isso, a UE tem procurado reforçar o diálogo com todos os Estados do Ártico e está também a discutir a cooperação bilateral com o Canadá, os EUA e os grupos de trabalho do Conselho do Ártico. A UE tem vindo também a instituir um diálogo regular com a Noruega (país com a tecnologia mais avançada e desenvolvida na área das embarcações) e a trocar pontos de vista com a Islândia sobre possíveis sinergias políticas (a Região do Ártico poderá vir a ter uma voz mais ativa, provavelmente, quando este país aderir à UE). A parceria entre a UE e a Gronelândia poderá, igualmente, explorar novas oportunidades para uma cooperação mais profunda. Além disso, a UE está a realçar a sua dianteira para com organizações não-governamentais do Ártico em questões ambientais, por exemplo. A Comissão Europeia tem, analogamente, procurado organizar um encontro para diálogo com grupos indígenas do Ártico para aprofundar o seu mútuo entendimento e encontrar formas de trabalhar em conjunto em diversas áreas práticas [1].

O próprio Comité Económico e Social Europeu, reunido em 31 de janeiro de 2013 em Rovaniemi (Finlândia), sustentou as prioridades que foram definidas na Comunicação sobre a política comunitária para o Ártico, a qual deverá ser consistente com a estratégia de cada estado Ártico, de modo a que a sua governança possa ser desenvolvida e implementada sob uma efetiva cooperação com países e «key partners». Defende ainda que a sociedade civil, particularmente a população indígena

residente nesta região, precisa de ser ampla e regularmente envolvida no trabalho do Ártico, através de um papel consultivo [23].

Mais tarde, num parecer do mesmo Comité, publicado em 10 de julho de 2013, a UE é instada a adotar uma estratégia clara e um empenho credível na cooperação com os países do Ártico, devendo a sua posição ser reforçada no Conselho do Ártico [24].

V. Os objetivos estratégicos da União Europeia no Ártico e algumas propostas de ação para os atingir

A comunicação da Comissão Europeia, adotada em 20 de novembro de 2008, apresentou um quadro geral dos interesses da UE em todos os setores da cooperação relacionada com a Região do Ártico e salientou a necessidade de uma resposta integrada perante a evolução da situação. Por isso, é proposto aos Estados-Membros e às instituições da UE que articulem as suas ações em torno de três objetivos estratégicos principais [3-4], a saber:

- i) Proteger e preservar o Ártico, em uníssono com a sua população;
- ii) Promover a utilização sustentável dos recursos;
- iii) Contribuir para uma melhor governação multilateral do Ártico.

Para atingir estes objetivos, procurando apoiar a gestão eficaz do Ártico [5], a Comissão Europeia apresentou algumas propostas de ação e medidas (Quadro 1), nomeadamente:

Quadro 1 - A UE e a Região do Ártico: objetivos estratégicos – propostas de ação / medidas

Objetivos estratégicos	Propostas de ação / Medidas
<p>Proteger e preservar o Ártico, em unísono com a sua população</p> <p>[ambiente e alterações climáticas; apoio às populações indígenas e à população local; investigação, controlo e avaliação]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de novas infra-estruturas no domínio da investigação sobre o Ártico no quadro da iniciativa comunitária HORIZONTE 2020; • Intensificação: <ul style="list-style-type: none"> • das ações de combate às alterações climáticas; • da colaboração na prevenção, preparação e capacidade de resposta a catástrofe; • dos esforços para manter um diálogo regular com os representantes das organizações dos povos indígenas sobre o Ártico e as políticas e os programas da UE; • Contribuição para o sistema de busca e salvamento no Ártico através do lançamento da próxima geração de satélites de observação; • Recurso às oportunidades de financiamento comunitário para maximizar o desenvolvimento sustentável no Ártico em benefício das comunidades locais e indígenas; • Promoção e desenvolvimento: <ul style="list-style-type: none"> • do turismo ecológico, envolvendo as comunidades locais; • de tecnologias respeitadoras do ambiente que possam ser utilizadas pelas indústrias extrativas do Ártico;
<p>Promover a utilização sustentável dos recursos</p> <p>[hidrocarbonetos; pesca; transportes; turismo]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicação extensiva do quadro regulamentar vigente em matéria de pesca e melhoria da vigilância marítima; • Promoção da aplicação das regras em vigor e reforço das normas ambientais e de segurança da Organização Marítima Internacional; • Melhoria da governação multilateral no Ártico, incluindo um amplo diálogo estratégico baseado na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar; • Atribuição de maior importância aos assuntos do Ártico com a sua inclusão nas futuras reuniões do diálogo de alto nível sobre questões marítimas;
<p>Contribuir para uma melhor governação multilateral do Ártico</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reforço: <ul style="list-style-type: none"> • de um amplo intercâmbio internacional de informações sobre os projetos de investigação estabelecidos; • do contributo da Comissão Europeia para os trabalhos do Conselho do Ártico mediante a atribuição do estatuto de observador permanente; • Incentivo ao desenvolvimento de clusters marítimos; • Segurança reforçada dos navios de cruzeiro e da melhoria dos sistemas de navegação.

Fonte: Adaptado de: COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho “A União Europeia e a Região do Ártico”, COM (2008) 763 final, Bruxelas, 20.11.2008; COMISSÃO EUROPEIA, Comunicado de Imprensa IP/12/739, “Conhecimento, responsabilidade e empenhamento: a UE define a sua política para o Ártico”, Bruxelas, 03.07.2012.

VI. Alguns dos contributos da União Europeia para a região do Ártico

A UE tem sido um ator ativo na cooperação do Ártico e não apenas na política da Dimensão Setentrional [i], partilhada com a Rússia, a Noruega, a Islândia, a Finlândia e a Suécia, e cujo objetivo é promover a estabilidade, a prosperidade e o desenvolvimento sustentável na Europa do Norte. As zonas europeias do Ártico constituem, aliás, uma prioridade desta política. A Comissão Europeia, tal como a Agência Europeia do Ambiente e a Agência Europeia de Segurança Marítima, tem sido um observador ad-hoc do Conselho do Ártico há muitos anos e tem dado contributos para o trabalho do Conselho do Ártico.

Em virtude dos interesses estratégicos da UE na Região do Ártico relacionados com os recursos (gás natural, minerais e possíveis novas costas de pesca de alto-mar), a navegação (estatuto legal das rotas de navegação de cariz internacional e acesso não-discriminatório às mesmas, cobrança de taxas pelos serviços prestados), o diálogo com a população indígena e a salvaguarda das suas culturas (por exemplo, os Saami na Finlândia e Suécia), a proteção do ambiente vulnerável do Ártico e a investigação científica marítima, é possível identificar alguns dos contributos da UE para este espaço geográfico [8].

Catherine Ashton, na sua visita, datada de março de 2012, enquanto Alta Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, ao norte da Finlândia, Suécia e Noruega, destaca a pertinência de uma política comunitária reforçada em direção ao Ártico [25]:

“The EU already makes a valuable financial and political contribution to Arctic cooperation

through research and working with our neighbours on transport, energy, maritime safety and environmental issues.”

Com efeito, o combate às alterações climáticas, a investigação sobre o ambiente em território ártico, o investimento no desenvolvimento sustentável do Norte do planeta, a redução de futuras incertezas e vigilância de alterações na Região do Ártico, a segurança marítima e da navegação de cruzeiros, são alguns dos contributos da UE para o Ártico [8] [21].

Nas ações de luta contra as alterações climáticas, tendo presente as metas de Quioto, verifica-se que a UE tem estado no bom caminho, ao integrar na sua legislação o compromisso que assumiu de reduzir em 20% as emissões de gases com efeito de estufa e ao manter-se empenhada em atingir, até 2050, o objetivo de longo prazo de redução das emissões de 80 a 95% [5].

Entre 2002 e 2012, a UE liderou na contribuição para as atividades internacionais de investigação do Ártico, tendo afetado dos seus fundos 20 milhões de EUR por ano [5]. Através do Sétimo Programa-Quadro, a UE tem vindo sozinha a financiar mais de 15 projetos de investigação [3], alguns dos quais ainda em curso, constituindo uma enorme ajuda para os decisores políticos que são chamados a fazer escolhas estratégicas sobre a adaptação às alterações climáticas [2]. Por exemplo, projetos de investigação sobre o impacto das alterações climáticas em setores-chave da economia do Ártico, tais como as pescas e a extração de recursos, e como estes, por sua vez, podem afetar o ambiente do Ártico ou o clima da Terra.

Ademais, em termos de programas de financiamento regional, a UE já investiu, no período do quadro financeiro 2007-2013, mais de 1,14 mil milhões de EUR no potencial de

desenvolvimento económico, social e ambiental das regiões árticas da UE e das zonas confinantes, ou seja, quase 2 mil milhões de EUR se se considerar os contributos bilaterais dos seus Estados-Membros [22].

VII. As presidências do Conselho do Ártico: Dinamarca (2009-2011) | Suécia (2011-2013) | Canadá (2013-2015)

A presidência dinamarquesa ocorreu entre 2009 e 2011, tendo considerado que os observadores e os observadores *ad-hoc* representavam ativos a privilegiar, pelo que o Conselho do Ártico deveria procurar formas de maior envolvimento daqueles que estão prontos a cooperar sob a premissa de que o seu papel inicial é promover o desenvolvimento sustentável das populações do Ártico e dos seus Estados [8].

A Suécia presidiu ao ciclo de presidência 2011-2013 dos oito países do Conselho do Ártico. Durante o sucedido foram instituídas novas regras para a participação e admissão observadora, tendo sido realizada, em 15 de maio de 2013 na cidade sueca em Kiruna, a 8.ª Reunião Ministerial deste Conselho [26] [d]. Neste contexto, foi adotada uma declaração conjunta intitulada “Visão para o Ártico”, na qual os ministros avaliaram de forma positiva a criação do Conselho do Ártico e o desenvolvimento da cooperação internacional na região ártica ao longo dos últimos anos.

Entre os principais sucessos da presidência sueca contam-se a assinatura de dois documentos pan-Árticos juridicamente vinculativos [27] e a adoção de um programa de pesquisa científica e prática para explorar as tendências de mudança na biodiversidade no Ártico, como por exemplo, sobre a corrente de acidificação do Oceano Ártico.

A “Declaração de Kiruna”, que resumiu dois anos de presidência sueca, esboçou ainda, no geral, as orientações para os próximos anos da presidência do Canadá (2013-2015), sob o mote “Development for the People of the North” [28] [d] com enfoque no desenvolvimento responsável dos recursos do Ártico, na navegação segura, em comunidades circumpolares sustentáveis e no reforço do Conselho do Ártico, nomeadamente com as boas vindas a novos Estados Observadores: China, Índia, Itália, Japão, República da Coreia e Singapura.

Os planos de cooperação para o futuro apontam, assim, na direção do desenvolvimento das relações diretas entre as regiões do norte de todos os países do Ártico e as suas populações que lá vivem e trabalham, incluindo a indígena. Pretende-se que sejam, igualmente, desenvolvidas as áreas de cooperação com particular relevo, como sejam, a garantia de segurança tecnológica, a proteção do ambiente e o combate às alterações climáticas.

VII. Conclusões e algumas reflexões finais

Os desafios das alterações climáticas e da globalização conduzem à existência de novas rotas o que proporciona estreitos laços económicos e geopolíticos, nomeadamente entre a Região do Ártico e o resto do Mundo, constatando-se que são muitos os Estados interessados nesta parceria, mesmo aqueles que não fazem fronteira com esta área do globo. O reajustamento das estratégias de determinados países (EUA, Rússia, etc) para a zona polar, incluindo o apelo à cooperação com vista à construção de uma região pacífica e segura, representa o reconhecimento de que as alterações climáticas conferem novas oportunidades, embora sejam também

conducentes a novos desafios para os Estados que concorrem pelo acesso aos seus recursos.

Porém, é notória a dificuldade da UE no consenso ou no balanço das políticas consistentes dos seus países membros. Por isso, o reforço do contributo da UE para a cooperação tem conduzido a novas perspectivas nas suas relações com os Estados do Ártico, designadamente para consolidar a estabilidade, melhorar a governação multilateral e encontrar um equilíbrio adequado entre o objetivo prioritário que se prende com a preservação do ambiente nesta região e a necessidade de utilizar de modo sustentável os recursos naturais, incluindo os hidrocarbonetos.

Deste modo, o caminho futuro da política comunitária em direção ao Ártico tem assentado em três pilares que foram definidos na estratégia adotada em julho de 2012: i) Conhecimento; ii) Responsabilidade; iii) Empenhamiento ou Compromisso, devendo avançar cuidadosamente para um papel de liderança e ênfase na cooperação, com a possibilidade da Região do Ártico ganhar uma voz mais ativa aquando da plena adesão da Islândia à UE e do desenvolvimento de uma relação mais estreita com a Gronelândia.

Em suma, este artigo visa estimular o interesse pela investigação deste assunto marcante, também presente na agenda da UE, em virtude das implicações que decorrem para a vida dos cidadãos europeus, o que exige uma reflexão aprofundada que será útil para a aplicação das iniciativas estratégicas da UE, incluindo a sua política marítima integrada, a qual é indissociável da definição de uma política comunitária para o Ártico, uma vez que procura coordenar todas as políticas europeias com dimensão marítima, no sentido de garantir a sustentabilidade ambiental e a qualidade de vida nas regiões

litorais, com o propósito de promover, simultaneamente, o potencial de crescimento da indústria marítima.

Referências e Bibliografia

- [1] EUROPEAN COMMISSION, Memo /12/517 “EU’s Arctic Policy: Questions and Answers”, Brussels, 3 July 2012.
- [2] DUARTE, António Rebelo (2012), «A ‘Estratégia Marítima para o Atlântico’: uma perspectiva crítica», Maria Scientia – Revista Científica Electrónica | Scientific e-Journal, N.º 3, Lisboa: IEP – UCP, julho, pp. 17-25.
- [3] COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho, “A União Europeia e a Região do Ártico”, COM (2008) 763 final, Bruxelas, 20.11.2008.
- [4] COMISSÃO EUROPEIA, Comunicado IP/08/1750, “O Ártico recebe a atenção da União Europeia – primeiro passo para uma política da UE para o Ártico”, Bruxelas, 20 de Novembro de 2008.
- [5] COMISSÃO EUROPEIA, Comunicado de Imprensa IP/12/739, “Conhecimento, responsabilidade e empenhamento: a UE define a sua política para o Ártico”, Bruxelas, 3 julho 2012.
- [6] CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, Arctic Climate Impact Assessment – Impacts of a Warming Arctic, Press Syndicate of the University of Cambridge, Cambridge, 2004.
- [7] RODRIGUES, Alexandre Reis (2013), «O Poder Naval na bacia do Atlântico. Atualidade e futuro», Maria Scientia – Revista Científica Electrónica | Scientific e-Journal, N.º 5, Lisboa: IEP – UCP, março, pp. 31-38.

- [8] CHIRCOP, Aldo, Apresentação intitulada “Arctic governance: impact in Europe”, durante o IV Workshop, realizado no âmbito das I Jornadas Científicas Maria Scientia, subordinado à temática “Arctic governance: impact in Europe”, ocorrido em 21 de Março de 2013, nas instalações do Instituto de Estudos Políticos (IEP) da Universidade Católica Portuguesa (UCP), através da organização da Linha de Investigação em Assuntos do Mar (LIAM) – Maria Scientia.
- [9] ARCTIC OCEAN CONFERENCE, The Ilulissat Declaration, Ilulissat, Greenland, 27-29 May 2008.
- [10] DUARTE, António Rebelo (2011), «As Fronteiras Marítimas, a Segurança Marítima e a Cooperação Internacional», Maria Scientia – Revista Científica Electrónica | Scientific e-Journal, N.º 1, Lisboa: IEP – UCP, novembro, pp. 2-34.
- [11] ARCTIC COUNCIL, Declaration on the establishment of the Arctic Council | Joint communique of the governments of the Arctic countries on the establishment of the Arctic Council, Ottawa, September 19, 1996.
- [12] EUROPEAN COMMISSION, Speech/13/33 “The Arctic: an EU Perspective”, Maria Damanaki – European Commissioner for Maritime Affairs and Fisheries, Arctic Frontiers Conference, Tromsø, 21 January 2013.
- [13] EUROPEAN UNION, Joint Statement by EU High Representative Catherine Ashton and EU Commissioner Maria Damanaki regarding Arctic Council decision on EU’s observer status, A 255/13, Brussels, 15 May 2013.
- [14] GARCÉS DE LOS FAYOS, Fernando (2012), Arctic Governance: balancing challenges and development – Regional Briefing 2012, European Parliament – Directorate-General for External Policies of the Union Policy Department, DG EXPO/B/PolDep/ Note/2012_136, Brussels, June, pp. 1-41.
- [15] ARCTIC GOVERNANCE PROJECT, A sustainable future for the North, Tromsø, 2010.
- [16] THE ARCTIC GOVERNANCE PROJECT, Arctic Governance in an Era of Transformative Change: Critical Questions, Governance Principles, Ways Forward – Report of the Arctic Governance Project, 14 April 2010.
- [17] MARTINS, José Albuquerque (2011), «O mar: património, meio de comunicação e a legislação aduaneira. Factor económico», Maria Scientia – Revista Científica Electrónica | Scientific e-Journal, N.º 1, Lisboa: IEP – UCP, novembro, pp. 59-69.
- [18] PEREIRA, Sandra (2013), «A nova agenda marítima comunitária para o crescimento e o emprego», Maria Scientia – Revista Científica Electrónica | Scientific e-Journal, N.º 6, Lisboa: IEP – UCP, julho, pp. 24-35.
- [19] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Council conclusions on Arctic issues, 298th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 8 December 2009.
- [20] EUROPEAN PARLIAMENT, Resolution “A sustainable EU policy for the High North” - (2009/2214(INI)), Strasbourg, 20 January 2011.
- [21] EUROPEAN COMMISSION – Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries | European Union – External Action, “Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: Progress since 2008 and next steps”, Joint

- communication to the European Parliament and the Council – JOIN(2012) 19 final, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.
- [22] EUROPEAN COMMISSION, Speech/13/329 “European Union strategy for the Arctic”, Štefan Füle – European Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy, European Parliament – plenary debate, Strasbourg, 17 April 2013.
- [23] EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, Press CES/13/7 “On an Arctic Policy for the EU”, Brussels, 1 February 2013.
- [24] JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Uma política da UE para o Ártico para atender aos interesses globais emergentes na região – O ponto de vista da sociedade civil» (parecer de iniciativa) – (2013/C 198/04), Bruxelas, 17 de abril de 2013, publicado em JOUE C 198/26 de 10.07.2013.
- [25] EUROPEAN UNION, Press “Catherine Ashton visit northern Finland, Sweden and Norway to highlight importance of an enhanced EU policy towards the Arctic”, A 99/12, Brussels, 5 March 2012.
- [26] Um deles correspondente ao acordo de cooperação no domínio da preparação e atuação em casos de poluição do mar Ártico por óleo assinado, precisamente, em 2012 em Kiruna (na Suécia), e ainda o acordo de cooperação no domínio de busca e salvação aérea e marítima assinado em 2011, em Nuuk (na Gronelândia).
- [27] ARCTIC COUNCIL SECRETARIAT, Kiruna Declaration, Kiruna, 15 May 2013;
- [28] GOVERNMENT OF CANADA, Development for the People of the North: The Arctic Council Program during Canada’s Chairmanship (2013-15).

Webgrafia

- [a] Arctic Environmental Atlas <http://maps.grida.no/arctic/>
- [b] European Commission > Maritime Affairs > Policy > Sea basins > Arctic ocean http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/arctic_ocean/index_en.htm
- [c] Arctic Portal – The Arctic Gateway <http://www.arcticportal.org/>
- [d] Arctic Council <http://www.arctic-council.org/index.php/en/>
- [e] Arctic Governance Project <http://www.arcticgovernance.org/>
- [f] Europa > European External Action Service > The EU’s Arctic policy http://eeas.europa.eu/arctic_region/index_en.htm
- [g] European Commission > Maritime Affairs > Forum > Basins > Maritime Forum > Arctic Ocean https://webgate.ec.europa.eu/maritime_forum/category/95
- [h] Commission > Maritime Affairs > Documentation > Videos > Message “The EU and the Arctic – Progress and Next Steps” by European Commissioner Maria Damanaki (03.07.2012) http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/multimedia/videos/items/video6_en.htm
- [i] Europa > European External Action Service > Northern dimension http://eeas.europa.eu/north_dim/index_en.htm

[» voltar ao Sumário](#)

Gibraltar, Perejil e agora também as Selvagens. Será viável a cooperação luso-espanhola face ao «novo Direito do Mar»?

Gibraltar, Perejil and now also the Selvagens. Is a Portuguese-Spanish cooperation feasible under the «new Law of the Sea»?

Amparo Sereno

Investigadora de Pós-doutoramento no Centro de Estudos Jurídicos Económicos e Ambientais, CEJEA, Universidade Lusíada de Lisboa

| amparosereno@gmail.com

Resumo

Neste artigo realiza-se uma breve resenha histórica sobre as tensões diplomáticas de Espanha relacionadas com as suas fronteiras marítimas no Atlântico Sul. Isto é: Reino Unido, Marrocos e Portugal. Esta serve para mostrar que, apesar das tensões que possam ter existido, o relacionamento com Portugal foi sempre melhor do que com os outros dois vizinhos acima referidos. Neste trabalho defendemos que tal se deve – entre outros aspetos de cariz histórico que também são abordados –, às potencialidades do «novo Direito do Mar». Denominamos assim a articulação da Convenção de Mondego Bay com o Direito Comunitário existente sobre a matéria – especialmente, a Diretiva Quadro Estratégia Marinha. Uma das principais conclusões do nosso trabalho é que esta Diretiva irá, necessariamente, contribuir para o reforço da cooperação luso-espanhola em matéria de proteção do meio marinho, mas não só – também nas questões relacionadas com o estabelecimento das fronteiras marítimas.

Key words: Selvagens, Canárias, Gibraltar, Perejil, Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM), Diretiva Quadro Estratégia Marinha (DQEM).

Abstract

This paper makes a brief historical review about diplomatic tensions in Spain in relation to their maritime borders in the South Atlantic: UK, Morocco and Portugal. This goes to show that, despite tensions that may have been, the relationship with Portugal was always better than with the other two neighbors (UK and Morocco). In this paper we argue that this is due to historical factors and also due to the influence of the "new law of the sea." So call, the articulation of the United Nations Convention on Law of the Sea with the European Law existing on this subject – especially the Marine Strategy Framework Directive. One of the main conclusions of our paper is that this directive will contribute to the strengthening of the Portuguese-Spanish cooperation on protection of the marine environment, as well as to resolve issues related to the establishment of maritime boundaries.

Key words: Selvagens, Canary, Gibraltar, Perejil, United Nations Convention on Law of the Sea (UNCLOS), the Marine Strategy Framework Directive (MSFD).

I. Introdução

No mês de setembro de 2013 a imprensa portuguesa fez eco do possível conflito diplomático entre Portugal e Espanha por causa das Ilhas Selvagens. Muito se especulou, naquela altura, acerca das razões pelas quais a Espanha terá acordado tão repentinamente para a realidade de um diferendo que permaneceu “adormecido” durante tanto tempo.

Esta reação espanhola foi relacionada, por parte da comunicação social portuguesa, com a visita do Presidente da República às ilhas, durante o mês de julho de 2013, apesar de o próprio ter frisado que a visita estava focada na valorização da investigação científica, da importância do mar e do património natural.

Vários argumentos foram utilizados para explicar esta reação da diplomacia espanhola: reafirmação da soberania numa zona de alto interesse geoestratégico – a denominada porta do Atlântico; efeito dominó causado pela repulsa da opinião pública espanhola face às últimas tensões diplomáticas com o Reino Unido (RU) na zona de Gibraltar, e; por último, uma das teses mais difundidas pela imprensa portuguesa é a do escape face a uma crise institucional e social sem precedentes na Espanha moderna. Os seus subscritores defendem que a busca de inimigos externos ajuda a desviar as atenções da difícil situação interna do país.

No entanto, na nossa opinião nenhum destes argumentos explica – ou pelo menos não na sua totalidade – a reação da diplomacia espanhola no caso das Selvagens. Basta questionarmo-nos sobre o momento em que ela se produz (porquê agora?), para derrubar os três anteriores argumentos. Senão vejamos:

Por um lado, há muito tempo que Espanha pretende o controlo do tráfego marítimo na denominada “porta atlântica” para o qual é necessário reafirmar a sua jurisdição sobre os

correspondentes espaços marítimos – tal como estão a fazer, aliás, outros Estados no seio da ONU, leia-se, Portugal e Marrocos;

Por outro lado, o recente conflito por causa do mar territorial de Gibraltar. Este argumento também não colhe, pois as difíceis relações com o RU são tão antigas como recorrentes e não parece haver qualquer conexão com as Selvagens.

No presente trabalho vamos aduzir outros argumentos, porventura mais sólidos e sobretudo de carácter jurídico, para explicar a última reação da diplomacia espanhola no caso das Selvagens. A mesma foi formalizada na nota à ONU, da autoria da Missão Permanente de Espanha junto das Nações Unidas, em Nova Iorque, datada de 5 de julho de 2013 – duas semanas antes da deslocação do Presidente da República às ilhas Selvagens. Além disso, fazemos uma breve abordagem das relações de Espanha com os seus outros dois vizinhos do Atlântico Sul: RU (Gibraltar) e Marrocos, para mostrar que as relações foram sempre melhores com Portugal e que existem interesses mútuos que aconselham manter, diríamos inclusive zelar, para que as mesmas não se deteriores.

II. As relações de Espanha com os seus vizinhos do Atlântico Sul

Devido ao seu enclave geográfico, Espanha tem fronteiras marítimas tanto com o alto mar como com outros Estados. Dentre estas últimas, há que diferenciar entre aquelas em que não existe nenhum contacto territorial, ou seja são “fronteiras novas” – leia-se, criadas com base na Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM) – e os casos em que a fronteira marinha é um prolongamento da terrestre. Assim, no primeiro caso contam-se: Marrocos (ressalvando Ceuta e Melilla), o território do Sahara Ocidental (atualmente imerso num

processo de autodeterminação), Argélia, Itália e Portugal – na fronteira gerada entre Madeira e Canárias. No segundo caso, contam-se França (no Golfo de Biscaia e no Golfo de Leão) e Portugal (nos estuários do Minho e do Guadiana). Assim, poder-se-ia dizer que Portugal é o “principal vizinho de Espanha”, no que se refere ao número e tipologia de fronteiras marítimas.

De acordo com o Direito Internacional do Mar, as fronteiras marinhas estabelecem-se mediante acordo entre os vizinhos. Se bem que exista – nesta, como em muitas outras questões – um antes e um depois da CNUDM.

Com efeito, antes da CNUDM, o acordo era realizado com base num critério “matemático”, a equidistância – ou linha mediana a estabelecer no meio da distância que separa as linhas de base das costas dos Estados fronteiriços.

Contudo, com a entrada em vigor da CNUDM passou a usar-se o critério da equidade, recolhido no artigo 73º 1 (para a ZEE) e 83º 1 (para a plataforma continental). Aí se preceitua: *“A delimitação da plataforma continental entre Estados com costas adjacentes ou situadas frente a frente deve ser feita por acordo, ... a fim de se chegar a uma solução equitativa”*. Mas também refere este mesmo artigo, no seu nº 4, que: *“Quando existir um acordo em vigor entre os Estados interessados, as questões relativas à delimitação da plataforma continental devem ser resolvidas em conformidade com as disposições desse acordo.”*

Segundo o critério da equidistância – que era o que imperava antes da CNUDM e que ainda hoje Espanha tem defendido em diversos foros [1] – foram assinados três acordos em 1974 – com a França [2], no Golfo de Biscaia e com Itália, entre Menorca e Sardenha – e outro com Portugal em 1976 – na desembocadura do Minho e do Guadiana. Se bem que este último não tenha ainda sido ratificado por discrepâncias técnicas que

subsistem na zona do Minho, já que Portugal e Espanha apresentaram formalmente na ONU a mesma área de interesse para as suas plataformas e concordaram em fazer aí a delimitação mais tarde.

Em resumo, poder-se-á dizer que enquanto nas fronteiras marinhas do Norte existem já acordos entre Espanha e os seus vizinhos, nas do Sul – concretamente nas do Atlântico Sul – verifica-se ainda um grande atraso por razões que a seguir serão objeto de análise. Com esta finalidade, diferenciam-se duas zonas fronteiriças especialmente controversas: As situadas à volta do Estreito de Gibraltar e as fronteiras marinhas do arquipélago canário.

Começando pela primeira e mais mediática zona, a de Gibraltar, importa referir aqui que tanto Espanha como RU e Marrocos delimitaram unilateralmente as respetivas fronteiras marítimas, sem reconhecimento ou aceitação pela sua contraparte, por não ter conseguido alcançar qualquer acordo sobre esta matéria.

No caso do RU tal deve-se em primeiro lugar a que Espanha nunca reconheceu a cessão da soberania sobre o espaço marítimo à volta do “Peñón de Gibraltar”, senão o cedido de forma explícita no artigo X do Tratado de Utrecht de 1713 (*“ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen”*). Isto é, Espanha defende a denominada “doutrina da costa seca”, ao passo que RU considera que Espanha não podia ter cedido a soberania apenas sobre o “Peñón” mas também sobre o espaço marítimo, com base no princípio de que “a terra domina o mar”. Assim – e apesar de Espanha ter negado sempre a jurisdição britânica sobre o mar, o RU tem exercido de facto a sua jurisdição nas denominadas British Gibraltar Territorial Waters (BGTW [3]). As BGTW obtiveram o estatuto de espaço natural protegido ao abrigo do Nature Protection Act 1991, que estabelece certas limitações relativas

à navegação e à pesca. Desde 1985, o Gibraltar Squadron of Royal Navy vigia e protege este espaço natural que é também fiscalizado pela “Guardia Civil” espanhola, uma vez que se sobrepõe com espaços protegidos declarados nesta zona pela legislação espanhola e comunitária [4]. Ultimamente, têm sido frequentes os incidentes em que os pescadores espanhóis tiveram de ir pescar “escoltados” pelos “patrulheiros” da “Guardia Civil” espanhola para evitar serem apesados ou repelidos pela Gibraltar Squadron of Royal Navy. No fim de julho de 2013, as autoridades do território britânico deram início à construção de um recife artificial com 70 blocos de betão em torno do rochedo, alegadamente para ampliar a zona terrestre do rochedo e combater o avanço do mar, mas que servirá também para impedir a pesca espanhola nesta zona. Espanha já avançou com duas queixas junto da Comissão Europeia (CE) e contra o RU por violação da legislação ambiental comunitária. No momento em que escrevemos este artigo ambas as queixas estão a ser analisadas pela CE [5].

No caso de Marrocos, o acordo sobre as fronteiras marinhas ficou impossibilitado devido à reivindicação territorial das cidades, pequenas ilhas e rochedos sob soberania espanhola no norte de África [6], chegando inclusive a estabelecer as linhas de base retas com apoio nos territórios espanhóis reivindicados e em clara violação do Direito Internacional [7]. No entanto, desta relação longa e tensa apenas se conhece pela opinião pública o grave incidente de Perejil – uma ilhota sob soberania espanhola, situada a poucos metros da costa de Marrocos e que, em 2002, foi ocupada por tropas marroquinas, alegadamente para perseguir o tráfego de drogas. Após este incidente, ambos os países trocaram notas diplomáticas, comprometendo-se a voltar à situação anterior [8]. Porém, e se a face aos factos

previamente analisados a cooperação entre Marrocos e Espanha se afigura complicada na zona de Gibraltar e no Mediterrâneo, não vai ser menos difícil estabelecer a fronteira marítima com Marrocos na zona das Canárias, questão que a seguir se analisa.

III. As fronteiras do arquipélago Canário

Tanto na delimitação das fronteiras marinhas, como da plataforma continental das Canárias perante a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), os governos espanhóis das diferentes famílias políticas que até à data se têm alternado no poder atuaram com certa parcimónia. Isto deve-se principalmente a dois fatores:

Primeiro, as incertezas sobre o futuro do Sahara Ocidental. Após a independência, em 1975 [9], desta ex-colónia espanhola, iniciou-se um processo de autodeterminação que chocou com os interesses expansionistas de Marrocos. À data de hoje desconhece-se qual será o resultado deste longo processo que, hipoteticamente, poderia culminar com a criação de um novo Estado ou passar a ser um território sob a soberania marroquina, embora com um certo grau de autonomia. Perante esta situação e mais interessada em não beliscar os interesses de Marrocos de modo a propiciar, pelo menos, a possibilidade de assinar acordos em matéria de pesca, Espanha optou por não delimitar unilateralmente as suas fronteiras nesta zona;

Segundo, as incertezas derivadas da condição de Espanha porquanto Estado autonómico – leia-se quase federal. A CNUDM estabelece um estatuto jurídico muito completo para os Estados arquipelágicos (artigos 46º a 54º), mas deixa uma enorme lacuna para os arquipélagos de Estado como Canárias ou Madeira (por exemplo). De facto, apenas existe um artigo, o 121º, para a definição do

que seja uma ilha, o que introduz alguma ambiguidade sobre o estatuto das mesmas – este artigo será analisado com pormenor mais à frente. Não satisfeita com este limitado regime jurídico, a Comunidade Autónoma das Canárias – leia-se o governo regional canário – apresentou ao governo espanhol uma projeto de lei [10] em 2004, propondo que a delimitação do arquipélago se fizesse com linhas de base perimetrais, ou seja, de modo semelhante ao que se realiza nos Estados arquipelágicos. Resulta óbvio que a proposta não foi para a frente, visto que vai contra o disposto na CNUDM e, concomitantemente, contra a Constituição espanhola, mas o governo canário pretendia uma revisão do Direito Internacional por meio de uma “Convenção setorial sobre os arquipélagos de Estado”. O próprio governo espanhol, na altura, olhou com algum receio para esta iniciativa que poderia derivar em futuras reivindicações independentistas. Mas nestas hesitações à volta da metodologia para estabelecer as linhas de base das Canárias, o tempo foi passando sem que se chegasse a aplicar a legislação espanhola interna [11] onde se estabeleciam as águas interiores e, a partir daí, poderia ter-se deslindado tanto o mar territorial, como a ZEE.

Em resumo, pode-se concluir que foram principalmente os dois fatores, externos e internos, acima mencionados, que fizeram com que Espanha muito tardiamente definisse os espaços marítimos do arquipélago Canário e demorasse também em iniciar junto da CLPC da ONU o processo de delimitação da correspondente plataforma continental. Ao passo que tanto Portugal como Marrocos foram bastante mais rápidos e, de modo unilateral, estabeleceram as respetivas fronteiras marítimas na zona.

O único ato unilateral [12] de Espanha até à data consistiu em outorgar à empresa REPSOL uma concessão [13] para pesquisa e exploração de hidrocarbonetos na zona

oriental do arquipélago entre Lanzarote e a costa africana. Este título, atribuído no ano 2000 – depois da outorga, desde o início dos anos 90, de várias concessões [14] por Marrocos para a mesma finalidade num espaço marítimo em litígio porque reivindicado pelo povo saharai –, não esteve isento de alguma polémica. A opinião pública espanhola dividiu-se entre os que privilegiam o desenvolvimento económico e os que dão prioridade à proteção ambiental, especialmente desde que, em 2004, a Organização Marítima Internacional (OMI) declarou o espaço marítimo canário (cerca de 30.000 Km²) zona marinha especialmente sensível.

IV. O caso das Selvagens

IV.1. Introdução: Breve resenha histórica

As ilhas Selvagens estão situadas entre a Madeira e as Canárias, exatamente a 162 milhas ao Sul do primeiro dos arquipélagos e a 80 milhas ao Norte do segundo. Mas foi um navegador português, Diogo Gomes, que, em 1430, no regresso de uma viagem à costa africana, descobriu as ilhas. No entanto, em 1911 o Governo espanhol comunica ao Governo português que incorporou as Selvagens no arquipélago das Canárias. Portugal protesta e, em 1938, a Comissão Permanente de Direito Marítimo Internacional confirma a soberania portuguesa sobre as ilhas.

A 7 de outubro de 1971 – três meses depois de serem adquiridas pelo Estado português ao seu último proprietário privado, um banqueiro madeirense, por 1.500 contos –, as Selvagens tiveram a primeira visita oficial, com a presença do Secretário de Estado do Tesouro. Em 1991, o Presidente da República fez questão de visitar as ilhas num ato simbólico, com o objetivo de reiterar a soberania portuguesa nas Selvagens. Já na

altura a questão da extensão da ZEE das Selvagens – que mais à frente abordaremos – era motivo de controvérsia entre os dois vizinhos ibéricos. Em 1993, uma intervenção no Parlamento Europeu de um eurodeputado das Canárias especulou sobre a legitimidade da soberania portuguesa. Nesse ano, o Presidente da Região Autónoma da Madeira visita o arquipélago. Entre 1996 e 1997, foram detetados vários voos de aviões de guerra espanhóis, alegadamente em violação do espaço aéreo nacional, na zona das Selvagens, o que levou a queixas formais de Portugal e pedidos de desculpa de Espanha. Em 2003, houve uma visita do anterior Presidente da República e, a 18 e 19 de julho de 2013, do atual.

Aos episódios em que se coloca em causa o espaço marítimo ou aéreo das ilhas, somam-se os protagonizados pela pesca ilegal, atribuídos a embarcações com bandeira espanhola. Incidentes estes que terão encontrado o seu termo quando o Comando Naval da Madeira, devido à presença nas águas de uma microalga nociva para a saúde humana, decretou a proibição de pesca nas ilhas Selvagens, – desde a linha de costa até à batimétrica dos 200 metros de profundidade – por tempo indeterminado e até ao apuramento do resultado das análises do Instituto de Pesquisa e Investigação Marítima. Esta interdição sobre a pesca nas Selvagens permanece vigente na atualidade (outubro 2013).

Após a análise dos incidentes acima relatados, pode-se concluir:

Em primeiro lugar, que atualmente Espanha reconhece, sem nenhum tipo de dúvidas, a soberania portuguesa sobre as ilhas – apesar de condutas individuais de sujeitos de nacionalidade espanhola que não só não são amparadas pelo direito espanhol, mas sim perseguidas, como é o caso da pesca ilegal;

Em segundo lugar, que nenhum destes incidentes alcança a gravidade dos acontecidos em Gibraltar ou no relacionamento com Marrocos. Isto é, as posições dos vizinhos ibéricos no caso das Selvagens estão longe de ser irreconciliáveis e, portanto, pode-se chegar a um acordo equilibrado para ambas as Partes, como aconteceu, por exemplo, em matéria da busca e salvamento marítimo. Assim, em 1997, quando Espanha solicitou o seu ingresso na estrutura militar da NATO, o Ministro da Defesa português propôs a partilha de responsabilidades da busca e salvamento no espaço marítimo que medeia as Selvagens (Portugal) e a ilha mais próxima das Canárias (Tenerife).

IV.2 Ponto de situação

Atualmente as Selvagens – cuja área total é de 273 hectares – são umas ilhas sem vida económica e praticamente desabitadas. Até aos anos 60, a única atividade económica que houve estava baseada nas cagarras – aves marinhas que alimentavam a população da Madeira. Desde 1971 – ano em que as Selvagens foram nomeadas reserva natural – estas aves deixaram de ser caçadas e a Ilha passou a ter a maior colónia mundial de cagarras. Existem apenas na Ilha duas habitações: uma privada – construída em 1967 e onde vive um investigador que trabalha em colaboração com o Museu de História Natural de Paris – e um prédio público que serve de habitação e escritório aos dois vigilantes do Parque Natural da Madeira.

Assim, fora o valor ambiental das Selvagens em termos de biodiversidade, não parece que exista nenhum outro interesse, nomeadamente, económico, social ou cultural, senão a capacidade destas ilhas para expandir o espaço marítimo português no Arquipélago da Madeira. Neste sentido, Portugal iniciou,

em 2009, um processo junto da CLPC para alargar a sua plataforma continental – processo este que se encontra bastante avançado, uma vez que foi apresentada uma proposta, em 2010, que se pensa poderá ser aceite pela CLPC antes de 2017.

O Governo espanhol que, pelas razões previamente analisadas, não esteve muito diligente no início deste processo, enviou, porém, à CLPC um documento preliminar no qual se refere que existe "sobreposição" com terceiros, no que toca ao aumento de plataformas na zona das Canárias – designadamente com a costa continental saharai e com Portugal.

Relativamente ao espaço marítimo da Madeira, Espanha apresenta uma "recomendação" no sentido de "não prejudicar os direitos de Espanha em relação ao aumento da plataforma continental a Oeste das Canárias". Simultaneamente, Espanha comunicou à Comissão a vontade em proceder, de comum acordo com Portugal, referindo ainda que: "...as respetivas aspirações sobre esta matéria não prejudicam, nem prejudicarão, o resultado final nem a delimitação das respetivas plataformas ampliadas, que deverão ser acordadas pelos [dois] Estados em momento posterior".

Assim, se Espanha não aceitar que a plataforma portuguesa chegue até à referida zona de interseção, terá de apresentar dados à CPLC, demonstrando que a plataforma das Canárias se sobrepõe à da Madeira. Neste caso, tem de cumprir-se o previsto no artigo 83º da CNUDM. Isto é, já não corresponderá à CPLC aprovar o limite da plataforma continental, antes deverá fazer-se mediante acordo entre os Estados.

O mesmo acontece com a ZEE (artigo 73º da CNUDM). No caso das Selvagens, não estaria em causa a extensão da plataforma continental, mas sim a dimensão da ZEE, uma vez que estas ilhas estão situadas a 80 milhas

das Canárias. Em última instância, as discrepâncias entre os Estados poderiam ter dois efeitos, ambos negativos para Portugal: um, a dilação do processo de alargamento da plataforma continental junto da CLPC; outro, que esta questão seria afastada da órbita da ONU para o âmbito bilateral.

A nível doutrinal [15], já estava a fazer-se sentir algum desconforto pelo facto de na legislação interna portuguesa e outros documentos oficiais também internos, incluírem mapas do espaço marítimo com a delimitação de algumas fronteiras – leia-se na zona do Minho e Canárias – onde não se tinham fechado definitivamente acordos com Espanha. Mas, na nota à ONU, de 5 de julho de 2013, a diplomacia espanhola não se limita a lembrar as suas discrepâncias sobre a proposta de delimitação da plataforma continental portuguesa, introduz um novo elemento de desacordo: o estatuto das Selvagens. Porém, a resposta de Portugal tenta iludir este elemento adicional no diferendo. Assim, a nota verbal de 6 de setembro de 2013 da Missão Permanente de Portugal junto da ONU – em reação à espanhola de 5 de julho –, centra-se no tema da plataforma continental portuguesa proposta à CLPC, mencionando que a mesma *"a oeste do arquipélago da Madeira constitui o prolongamento natural do território emerso da ilha da Madeira e do território de Portugal Continental [e] não inclui o prolongamento natural do território emerso das ilhas Selvagens devido à sua localização natural... Em resultado disso, as ilhas Selvagens não estão refletidas, em nenhuma circunstância, na proposta portuguesa à CLPC."* Todavia, na parte final da nota verbal portuguesa, acrescenta-se que o Estado português: *"confirma ausência de disputas por resolver com Espanha, apesar de não haver acordo sobre as fronteiras marítimas entre Portugal e Espanha"*. Ou seja, Portugal não está interessado em que o tema da delimitação da plataforma continental saia da alçada da

CLPC, nem que este processo, em marcha, sofra qualquer tipo de dilatações. Mas, será que Espanha tem algum fundamento para colocar em causa o estatuto das Selvagens, ou este é apenas um elemento de distração ou negociação prévia antes de deslindar definitivamente as fronteiras marítimas objeto desta controvérsia?

IV.3 O conceito de «Ilha» segundo a Convenção das Nações Unidas de Direito do Mar e a sua interpretação pela jurisprudência internacional.

Como previamente se referiu, a CNUDM não desenvolve propriamente um regime jurídico para os arquipélagos de Estado, apenas estabelece num artigo, o 121º 1, o conceito de ilha: *“Uma ilha é uma formação natural de terra, rodeada de água, que fica a descoberto na praia-mar”*. Enquanto, de acordo com o número 2 do mesmo artigo, as ilhas têm os mesmos direitos sobre a ZEE e plataforma continental que qualquer outro território do Estado costeiro, já não acontece o mesmo com os rochedos, pois segundo o número 3 desse artigo: *“Os rochedos que, por si próprios, não se prestam à habitação humana ou a vida económica não devem ter zona económica exclusiva nem plataforma continental.”*

A verdade é que a CNUDM podia ter usado critérios mais objetivos para estabelecer uma diferença clara entre ilha e rochedo, como sejam, por exemplo, a extensão (um numero determinado de Km²) ou número mínimo de habitantes, ou então definir quais são os requisitos mínimos para que haja “habitação humana” e concomitantemente o que se entende por “vida económica”. A doutrina internacional [16] tem criticado veementemente a futilidade dos critérios utilizados pela CNUDM para definir o conceito de rochedo. Existe consenso no que respeita a determinar que se aplicam ao

rochedo as mesmas características previstas para a ilha no nº 1 do artigo 121º. Isto é: trata-se de uma formação natural (não inclui estruturas artificialmente construídas pelo homem), rodeada de água e que fica a descoberto na praia-mar. Assim, não poderão ser considerados rochedos, formações naturais que não reúnam as três características acima mencionadas. Portanto, pode-se concluir que um rochedo é uma ilha que, por não ter suficiente relevância socioeconómica, não gera nem uma ZEE, nem uma plataforma continental, mas que para quaisquer outros efeitos se assemelha à figura jurídica de ilha, tal como definida na CNUDM. Como muito bem refere S. KARAGIANNIS, estudar a prática internacional sobre a matéria é extremamente frustrante, visto que não se pode concluir, com rigor, que exista uma regra geral nas relações bilaterais sobre os direitos atribuídos a determinados “rochedos”. Em geral, depende das negociações entre os Estados. Nas mesmas, frequentemente, pesam mais as contrapartidas oferecidas pelos países mais desenvolvidos aos mais carenciados, na altura destes últimos aceitarem que determinados rochedos têm direitos sobre a ZEE e a plataforma continental. O autor [17], previamente citado – para o qual nos remetemos –, dá numerosos exemplos, como nas negociações entre os EUA e as Ilhas Cook ou a França e as Ilhas Fidji.

No que se refere à jurisprudência, o facto de o regime de ilha na CNUDM ser extremamente ambíguo já originou inúmeros litígios perante os diferentes organismos judiciais competentes [18]. A última disputa havida sobre delimitação de fronteiras marítimas em que está em causa o estatuto das ilhas (artigo 121º da CNUDM) foi dirimido pelo Tribunal de Justiça Internacional (TJI) a finais de 2012. Neste caso, Nicarágua confrontou-se com a Colômbia para que – entre outras – seja definido o estatuto das seguintes ilhas

situadas na fronteira entre os dois países: Alburquerque, Bajo Nuevo, East-Southeast Cays, Quitasueño, Roncador, Serrana e Serranilla. O Tribunal – baseando-se em toda a jurisprudência anterior, não apenas do TJI, como também do Tribunal Internacional de Direito do Mar e dos tribunais arbitrais – declara que todas as ilhas estão sob a soberania colombiana, mas isso não significa que todas estas confirmam, automaticamente, à Colômbia direitos sobre a plataforma continental e a ZEE. O Tribunal da Haia analisa cada ilha em concreto, concluindo que duas destas – Quitasueños e Serrana –, apenas devem ter direitos sobre o mar territorial. Assim, refere no seu Acórdão o TJI que: *That leaves Quitasueño and Serrana, both of which the Court has held fall on the Nicaraguan side of the boundary line described above. In the Court's view,...these islands and the surrounding waters, would allow small, isolated features, which are located at a considerable distance from the larger Colombian islands, to have a disproportionate effect upon the boundary. The Court therefore considers that the use of enclaves achieves the most equitable solution in this part of the relevant area.*

Isto é, o Tribunal da Haia não considera apenas o artigo 121º 3 acima citado, tem em conta também o princípio da proporcionalidade, ou seja, uma pequena ilha ou rochedo situado mais longe do Estado soberano desse território que do vizinho não pode redundar em um aumento desproporcional do espaço marítimo do primeiro – leia-se tanto plataforma continental, como ZEE – em detrimento do segundo.

Também no Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM), em 2011, numa disputa entre Bangladesh e Myanmar, em que estava em causa a delimitação da fronteira marítima, se coloca em questão o estatuto de determinadas “ilhas” (segundo Myanmar) ou “rochedos” (segundo Bangladesh). No âmbito deste processo judicial lembram-se outros

anteriores, bem como as opiniões de juízes, por exemplo Budislav Vukas [19], de acordo com o qual: *“l'établissement de zones économiques exclusives autour de rochers et d'autres petites îles est dénué d'utilité et qu'il est contraire au droit international. Il est intéressant de relever que, dès 1971 l'Ambassadeur Arvid Pardo – le principal architecte du droit de la mer contemporain – avait mis en garde la communauté internationale contre les risques d'une telle évolution.”* Com efeito, de acordo com Arvid Pardo [20]: *“Si une limite de juridiction de 200 milles pouvait être fondée sur la possession d'îles inhabitées, lointaines ou très petites, l'efficacité de l'administration internationale de l'espace océanique au-delà des juridictions nationales serait sérieusement compromise”.*

Assim sendo, à luz da numerosa jurisprudência existente sobre esta questão, temos de concluir que, no caso das ilhas Selvagens:

- Em primeiro lugar, não resulta inatacável que as Selvagens tenham estatuto de «ilhas» para efeitos da delimitação da ZEE;
- Em segundo lugar, Portugal traçou unilateralmente a fronteira marítima no Arquipélago da Madeira, utilizando a linha equidistante, mas a CNUDM estabelece que a delimitação da ZEE de Estados vizinhos (na situação de Espanha e Portugal) deve realizar-se mediante acordo entre as Partes. Caso não haja acordo em prazo razoável, estas deverão dirigir-se aos organismos judiciais competentes. Precisamente, estes últimos têm recorrido na sua jurisprudência mais recente ao critério da equidade em prejuízo da equidistância [21]. No entanto, e de acordo com a A.M. COELHO CÂNDIDO [22], nas negociações sobre a fronteira marítima nas zonas das Selvagens, ambos os Estados estavam de acordo em aplicar o critério da equidistância, contudo Espanha queria

aplicá-lo sem ter em conta a Selvagens – às quais só reconheceria direitos sobre o mar territorial – e Portugal pretendia aplicar a equidistância a partir das referidas Ilhas.

Na nossa opinião, visto que a equidistância não é nem o único nem o principal critério jurisprudencial aplicável, haverá que basear-se em soluções equitativas à luz desta mesma jurisprudência, que passam, por exemplo, por combinar o princípio de equidistância com o de proporcionalidade. Neste sentido, a questão relevante para a delimitação da ZEE não decorre apenas da qualificação destas como «ilhas» ou «rochedos», mas fundamentalmente da sua localização geográfica no que respeita aos respetivos arquipélagos português e espanhol. Isto é, se não existissem as Selvagens, tanto as Canárias como a Madeira assumiriam o papel de “território continental” com idênticos direitos no que se refere à ZEE. Será que umas ilhas praticamente desabitadas e sem “vida económica” servirão para justificar tamanha extensão da ZEE portuguesa?

Na nossa opinião, colocar esta mesma questão aos organismos judiciais competentes constitui um risco para ambas as Partes, por isso, aconselha a prudência chegar a um acordo equilibrado. Esta é também a opinião de alguns autores portugueses, como LYNCE de FARIA [23], que refere: “... interessa acordar na delimitação sobre todos os espaços marítimos com a Espanha, no continente e nos arquipélagos atlânticos, privilegiando um consenso na delimitação no eixo Selvagens – Canarias”. Também é esta a opinião dos autores espanhóis mais conhecedores do assunto, como J. LACLETA [24], que lamenta que dois países vizinhos com sólidas relações de cooperação não tenham, ainda, resolvido este problema, apesar dos muitos interesses que no passado e no presente ambos os Estados partilham em política marítima e proteção do meio marinho. Estes interesses comuns serão abordados sob as seguintes epígrafes.

V. De Hugo Grócio ao novo Direito do Mar: a «regionalização» dos espaços marinhos

V.1 Introdução

Existe um alargado consenso entre a comunidade científica acerca do reconhecimento da paternidade de Hugo Grócio sobre o Direito do Mar. Inclusivamente, parte da doutrina jurídica considera este autor o “verdadeiro pai” do Direito Internacional. Sem querer enveredar pelo tortuoso e sempre polémico caminho das “provas de paternidade”, importa desvelar uma faceta, bastante menos conhecida, do jovem e talentoso Hugo Grócio. Não se insinua que a mesma estivesse oculta, mas sim que abunda a ideia de que Hugo Grócio era uma espécie de superdotado altruísta que tudo fez em prol da liberdade no mar, ao passo que se ignora ou abafa que, na verdade, *mare liberum* foi um parecer jurídico pedido pelos holandeses para defender os seus interesses no mar e contestado, entre outros, por Serafim de Freitas. Este último, para defender os interesses luso-espanhóis na mesma matéria [25]. Assim, em “*De jure praedae*”, Grócio defendeu o “direito de presa”, baseando-se (no Cap. XII) em que o mar é livre e, portanto, todos os títulos reivindicados por portugueses e espanhóis careciam de valor. Estes argumentos viriam a ser contestados por Serafim de Freitas em *De Justo Imperio Lusitanorum Asiatico* [26], mas a capacidade de Grócio para divulgar a sua obra, bem como a fama alcançada por este autor, foi muito superior. Neste sentido, foi extremamente importante o “patrocínio” da Companhia da Índias que, em 1608, decidiu publicar o Capítulo XII do parecer de Grócio sob o título de “*Mare liberum*”, de modo que a obra foi muito difundida, marcando notavelmente o pensamento da época. A tese do *transitus innoxius* – direito de passagem

inocente – defendida tanto em matéria fluvial como em matéria marítima e baseada na noção do Direito Romano, via pública, foi também formulada em "*Mare liberum*" e mais tarde em "*De Jure belli ac pacis*" – ambas as obras consideradas pioneiras na consolidação do Direito Natural na esfera das relações internacionais. No entanto, numa carta datada de 1627, que Grócio escreve para o seu irmão Willem [27], menciona que a obra de Serafim de Freitas havia sido escrita «com muito cuidado» e que se tratava de um «homem digno de resposta».

Muitos outros autores escreveram depois a favor e contra Grócio [28], porém, importa colocar aqui em evidência um paradoxo: o facto de que uma obra, "*Mare liberum*" – escrita para atacar os interesses luso-espanhóis no mar –, está em crise atualmente, agora que podia favorecer alguns destes interesses, nomeadamente a pesca à distância. Em resumo, pode dizer-se que a obra de Grócio apenas se mantém vigente no que se refere ao *transitus innoxius*, porque nas restantes matérias, e concordando com M.CHANTAL RIBEIRO [29], "o «mare» é cada vez menos «liberum»".

V.2 Espanha e Portugal face ao «novo Direito do Mar»

Desde a época de Grócio, os interesses e posições dos Estados mudaram muito. Especialmente, na segunda metade do século XX, quando a ONU empreendeu a tarefa de codificação do Direito do Mar. O fio condutor da evolução deste sistema jurídico nos últimos 60 anos foi a carreira empreendida pelos Estados Ribeirinhos (ER) para aumentar os seus espaços soberanos. Assim, a dialética mar territorial *versus* alto mar rompeu-se definitivamente para dar passo a um complexo mapa em que se multiplicam os espaços onde os ER exercem a sua jurisdição

ou soberania. Paralelamente, a zona de alto mar foi minguando, assim como as liberdades seculares no mesmo.

Espanha e Portugal [30], porquanto países de pesca à distância, resultaram especialmente penalizados por este novo nacionalismo marítimo. Durante muito tempo e juntamente com outros países europeus, defenderam delimitar em 6 milhas a distância do mar territorial e em outras 6 os direitos de pesca preferente dos ER. Esta expectativa resultou frustrada quando a prática internacional começou a fixar, nos anos 60, muitas mais milhas tanto no mar territorial como na "zona pesqueira pretendida" que hoje se denomina ZEE. Perante esta realidade, o grupo de países que defendia a regra do 6+6 acabou por delimitar o próprio Mar Territorial e correspondente ZEE, segundo a prática internacional.

Esta realidade levou a ONU a realizar a terceira conferência sobre Direito do Mar, que teve início em 1973 e concluiu em 1982. Salvo a Convenção de Nova York, de 1997, sobre o direito dos cursos de água internacionais para usos diferentes da navegação (em adiante CNY), cuja gestação foi de quase 30 anos [31], a CNUDM é o Tratado multilateral da ONU que conta com o período de negociações mais dilatado da história. Porém, mais difícil do que a aprovação foi a ratificação – ainda que nisso também "ganha" o CNY, pois ainda não vigora.

Apenas quatro Estados votaram contra a CNUDM (entre estes, os EUA) e só onze (entre estes Espanha) se abstiveram, mas a soma dos 64 instrumentos necessários para a entrada em vigor da CNUDM não foi possível. A abstenção espanhola está relacionada com diversas causas, entre estas os interesses espanhóis na pesca à distância. Uma vez que a CNUDM constitui um *package deal* que não admite reservas por parte dos Estados, o descontentamento espanhol

manifestou-se através das nove declarações interpretativas apresentadas no momento da assinatura (1984) e reiteradas no momento da ratificação [32]. Portugal assinou a CNUDM em 1982, mas com a convicção de que o «novo Direito do Mar» não favorecia as posições portuguesas [33].

Só após a alteração da Parte XI (em 1994) – sobre os fundos marinhos –, foi possível a entrada em vigor da CNUDM. Esta revisão originou uma série de “ratificações em cascata”, 164 até hoje – entre as quais as de Espanha e Portugal (1997) e a da UE (1998).

V.3 O papel da União Europeia face ao «novo Direito do Mar». A Diretiva Quadro Estratégia Marinha

O estatuto e posição da então CEE nas negociações da CNUDM constituem um laboratório pioneiro e privilegiado para observar a interação entre o Direito Internacional e o Direito Comunitário. Na prática, nesta interação abundam os paradoxos e incoerências. A começar pela ratificação da CNUDM pela UE, que em lugar de ser realizada em bloco pela UE e os seus Estados Membros (EM), foi realizada em cadeia, cujo último elo foi a Dinamarca (em 2004), que, paradoxalmente, tinha votado a favor em 1982. Esta situação provocou reservas de alguns EM que, durante um certo período, participaram seletivamente neste marco convencional, ou seja no âmbito das competências exclusivas da UE nesta matéria.

Por outro lado, tanto a Política Marítima Europeia em geral, como a Política Comum das Pescas (PCP) em particular, foram considerados uma espécie de “parentes pobres” dentro das linhas estratégicas de atuação da UE. A PCP, apesar de ter uma gestação paralela à CNUDM – nasceu em 1983 – foi considerada, pelo menos no princípio,

como uma parte residual da Política Agrícola Comum [34].

No que diz respeito à Política Marítima Integrada (PMI), a mesma começou bastante tardiamente, como resultado de uma iniciativa do Comité das Regiões de 2005 – o embrião do Livro Verde sobre política marítima de 2006. A principal meta desta política é a articulação de todos os setores cuja atividade se desenvolve à volta do mar e costa (turismo, transporte, energia, pesca e ambiente). Mas, como refere JM SOBRINO [35], a PMI está a ficar relegada, para ser uma política programática [36], ao passo que, “...La confluencia de las Políticas de medio ambiente y de pesca encuentran ahora su punto álgido en la Directiva sobre la Estrategia marina, pilar de la PMI”. Esta Diretiva está claramente focada no chamado *Ecosystem based management*. Ou seja, na proteção e gestão das águas marinhas com base, não em fronteiras artificiais (sejam estas de caráter político ou administrativo), mas sim nos ecossistemas naturais, nas denominadas *eco regiões*. A PCP – que desde, pelo menos, 1983 tem como objetivo a conservação dos recursos pesqueiros – deveria muito rapidamente caminhar para este mesmo enfoque ecossistémico.

Como se reconhece no Livro Verde sobre a Reforma da PCP, esta política tem fracassado. Aliás – ainda que sobre isto nada mencione o referido documento –, não foi uma política equitativa. Isto é, os sacrifícios exigidos aos Estados não foram partilhados de modo equitativo entre todos os EM. No caso de Espanha e Portugal, aquando do ingresso na UE, o regime sobre pescas no Ato de Adesão estabeleceu cláusulas que muitos autores consideram discriminatórias. Neste sentido, JM SOBRINO, EC LÓPEZ e A.REY [37] referem que está subjacente na PCP uma questão ideológica, um preconceito que ainda não foi superado: “...Es una versión antigua de la estupidez actual de los PIGS, se extendió ante la

opinión pública europea la idea de que los pescadores iberos, en especial españoles, no explotaban los recursos marinos, sino que los saqueaban...El resultado fue que la reforma de la PPC se concentró en la aprobación de una serie de medidas para evitar que España y Portugal ser fortalecieran una vez dentro..."

No entanto, um facto que merece reflexão é que a frota pesqueira espanhola desperta o temor inclusivamente entre os seus vizinhos lusos [38]. Também no caso das Ilhas Selvagens, uma das queixas dos funcionários do PN da Madeira que trabalham na zona é precisamente a pesca ilegal por parte de embarcações com bandeira espanhola, como previamente se referiu.

Uma das respostas face a esta situação foi a criação das Zonas Marinhas Protegidas [39]. Mas esta solução só pode ser parcial, pois favorecerá apenas algumas zonas e espécies. Na nossa opinião, "a solução global" para proteger os recursos vivos marinhos da UE em geral e de Espanha e Portugal em especial, passa por uma maior cooperação das autoridades competentes no âmbito das regiões e sub-regiões marinhas criadas pela Diretiva Quadro Estratégia Marinha (DMEM)

Uma vez que a UE é parte tanto da CNUMD como da maioria dos acordos internacionais sobre meio marinho, coloca-se a seguinte questão: porque foi preciso legislar nesta matéria, ou seja, porque foi publicada a DQEM? A resposta mais esclarecedora pode ler-se em "EU Marine Strategy. The story behind the Strategy [40]", onde relativamente às Convenções da ONU, consta: "These Conventions provide frameworks within which the EU, its Member States and third countries work jointly. They have done excellent work in protecting the marine environment. However, they have few enforcement and control powers so their commitments are difficult to implement. At global level, there is little coordination between the large number of strategies, conventions and agreements

in place. In addition, many international agreements on the marine environment are poorly implemented and enforced..."

Isto é, o legislador comunitário pensa que existe já um excelente marco jurídico para a proteção dos mares e oceanos, o problema é que não se cumpre e aponta, como principal causa, a falta de coordenação e mesmo sobreposição de competências entre as muitas autoridades que atuam neste campo. A missão da DQEM é inverter a situação existente, de modo a que a UE passe a desempenhar um papel mais ativo na aplicação das diversas convenções da ONU sobre proteção do meio marinho que se aplicam nas águas soberanas ou jurisdicionais dos EM. Tal pretende conseguir-se, basicamente, por duas vias: uma, mediante o enfoque ecossistémico, isto é, delimitar um âmbito de aplicação baseado nas características biológicas das águas a proteger, ou seja as regiões marinhas; outra, estabelecer os objetivos de proteção ambiental a alcançar, um calendário para atingir essas metas e uma autoridade responsável caso não se cumpram. Esta é a autoridade da região marinha.

VI A aplicação da Diretiva Quadro Estratégia Marinha em Espanha e Portugal

O artigo 4º da DQEM determina quais são as regiões marinhas (RM) da EU. Aquela onde se situam as águas marinhas portuguesas e espanholas é a RM do Atlântico Nordeste, que, por sua vez, está dividida em quatro sub-regiões. Destas, duas são partilhadas por Espanha e Portugal: a do Golfo de Biscaia e a Costa ibérica, e a região biogeográfica Macaronésia, definida pelas águas em torno dos Açores, da Madeira e das Ilhas Canárias. Esta última sub-região é partilhada exclusivamente por Espanha e Portugal, ao

passo que na primeira estão também incluídas águas marinhas francesas.

No entanto, a DQEM não estabelece a cartografia das regiões e sub-regiões marinhas. O mesmo acontece com a legislação espanhola – Ley 41/2010 – e portuguesa – DL nº 118/2010 com as alterações introduzidas pelo DL nº 201/2012 e pelo DL nº 136/2013, de 7 de outubro. De acordo com J.L.SUÁREZ DE VIVERO y J.C. RODRÍGUEZ MATEOS [41] *“Este proceder se explica por la falta de acuerdo que todavía existe respecto a las fronteras entre Estados adyacentes y opuestos y la voluntad de eludir disputas territoriales, a veces, extremadamente aceradas...”* Porém, como se referiu previamente, Portugal já apresentou na CLPC documentos onde se estabelecem as suas fronteiras marítimas, inclusivamente em zonas onde não existe um acordo ratificado com Espanha. Também a nível interno publicou, pelo menos, dois documentos oficiais, um de 2010 [42] e outro de 2012 [43], onde consta já a cartografia das sub-regiões marinhas incluídas na sua jurisdição. Não temos conhecimento de que existam documentos similares publicados pelo executivo espanhol.

Tanto no tema da extensão da plataforma continental perante a ONU, como na elaboração das estratégias marinhas exigidas pela UE, Portugal está a avançar a um passo muito mais rápido do que Espanha que, não conseguindo acompanhar o ritmo, parece pretender fazer uma paragem no caminho, com o protesto no caso das Selvagens.

Importa considerar, porém, que o legislador comunitário não parece interessado em discernir onde se traça uma determinada linha fronteiriça, apenas exige que os EM cumpram determinadas metas ambientais em determinados prazos. Por experiências anteriores, sabemos que a CE quando não se cumpre uma diretiva, inicia quase de imediato uma ação por incumprimento

perante o TJUE. É o que aconteceu – tanto a Espanha como a Portugal – com os planos de região hidrográfica, que, *mutatis mutandi*, são homólogos às estratégias das regiões marinhas. Se não for por outras razões, este é um argumento suficientemente válido para levar ambos os vizinhos ibéricos a cooperar em prol do cumprimento em prazo dos objetivos ambientais da DQEM.

Acresce que, como analisamos previamente, as relações de Espanha com os outros dois vizinhos do Atlântico Sul (Marrocos e RU) estão muito deterioradas por diferendos soberanistas difíceis de ultrapassar. Neste sentido, será muito complexo viabilizar, não digo já a cooperação, apenas coordenação das estratégias marinhas a aplicar nessas águas. Já há quem prognostique [44] a impossibilidade de alcançar a meta do bom estado ambiental – exigida pela DQEM – para estas águas, em 2020, a menos que se consiga mediante: *“...la adopción de acuerdos técnicos que dejen de lado las cuestiones de soberanía...”*.

VII. Considerações finais

Neste artigo realizou-se uma breve resenha histórica sobre os incidentes diplomáticos entre Espanha e os seus vizinhos do Atlântico Sul – Reino Unido, Marrocos e Portugal – no que diz respeito à delimitação das zonas marítimas. Com especial atenção foi abordado o caso das Selvagens, que ultimamente saltou para a imprensa – sobretudo a portuguesa – em relação a uma visita do Presidente da República, às referidas Ilhas. Da análise deste caso concreto e da relação de Portugal e Espanha nesta matéria, retiram-se as seguintes conclusões:

- Primeiro, que a CNUDM é extremamente ambígua no que se refere ao conceito de «ilha» e, em virtude da mais recente jurisprudência, é discutível que as Selvagens tenham este estatuto para

efeitos da delimitação da ZEE. Além disso, as zonas marítimas não podem ser estabelecidas unilateralmente com base no critério da equidistância. À luz da CNUDM, resulta inequívoco que as fronteiras devem ser traçadas mediante acordos entre as Partes baseados no princípio da equidade – que não é sinónimo de equidistância. Assim sendo, aconselha a prudência que, na zona das Selvagens, as fronteiras sejam definidas de mútuo acordo e não com recurso aos órgãos judiciais competentes – cuja decisão neste caso se afigura imprevisível.

- Segundo, que da ótica do Direito comunitário, mais especificamente do cumprimento das metas e prazos exigidos pela DQEM, convém que ambos os governos iniciem, o mais cedo possível, cooperação com vista à elaboração de uma estratégia marinha conjunta – ou pelo menos coordenada – para a Sub-região Marinha Macaronésia, onde se encontram as Selvagens. Importa evitar que se repitam os atrasos verificados na implementação da DQA. Recordamos que os dois países ibéricos foram condenados pelo TJUE a pagar pesadas multas pelo incumprimento do prazo – que finalizou em 2009 – dos planos de região hidrográfica (exigidos pela DQA), sendo que precisamente os mais atrasados foram os das regiões hidrográficas internacionais – ainda hoje Espanha não publicou o plano da parte espanhola da região hidrográfica do Tejo.
- Terceiro, que os governos português e espanhol tudo deveriam fazer para que o “caso das Selvagens” não seja um novo “Gibraltar”. Deve procurar-se um acordo equilibrado que resulte numa partilha equitativa, pensando que o empenho expansionista no mar deve ser diretamente proporcional à capacidade para se responsabilizar pela gestão dos espaços

marinhos sobre os quais se tem jurisdição. Isto é, será mais viável combater a pesca ilegal, a contaminação marinha e, em suma, proteger o ambiente marinho se for feito conjuntamente e existir vontade de cooperar.

Referências

- [1] De acordo com MARTÍN RUIZ, durante as negociações da CNUDM constituíram-se dois grupos de países: Um, partidário do método da equidistância com Espanha à frente – apoiada pelo RU e pela Grécia; Outro com Irlanda à frente – apoiada pela França e por Marrocos – que defendia a equidade. Cf. MARTÍN RUIZ, J.F., los espacios marítimos y el problema de su delimitación en la posición geopolítica del Archipiélago Canario, Scripta Nova, Vol. IX, 185, 2005 nota 37; Neste mesmo sentido crítico refere PASTOR RIDRUEJO que substituição do critério da equidistância, nos artigos 74º e 83º da CNUDM, pela equidade, faz com que este último princípio passe do plano dos princípios para o dos resultados, pois a solução alcançada é meramente transaccional. Cf. PASTOR RIDRUEJO, J.A. “La Convención de 1982 sobre Derecho del Mar y los intereses de España, Cursos de Derecho Internacional, Vitoria, 1983, P. 191. Também REMIRO BROTONS conclui que de acordo com a CNUDM é equitativo tudo o que seja consentido livremente. Cf. REMIRO BROTONS, A. “Problemas da fronteras en Iberoamérica: la delimitación de los espacios marinos” em MANGAS MARTÍN, A. (Ed.), Jornadas Iberoamericanas de la Asociación Española de Profesores de

- Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Salamanca 1992, p.129..
- [2] O acordo no Golfo de Leão ainda não foi realizado porque nesta zona a França não aceita o princípio da equidistância. Cf. GUTIERREZ CASTILLO, “España y sus fronteras en el mar: estudio de la delimitación de sus espacios marinos”, Ed. Dykinson, Madrid, 2005, pp. 307-310.
- [3] A delimitação das BGTW foi determinada na Interpretation and General Clauses Act conhecida como Nature Protection Act 1991 (Amendment) Regulations 2011, onde consta: ““BGTW” means British Gibraltar Territorial Waters which is the area of sea, the under British sovereignty and which, in accordance with the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, currently extends to three nautical miles and to the median line in the Bay of Gibraltar sea bed and subsoil within the seaward limits of the territorial sea adjacent to Gibraltar”. Part I, 2. (1) da Nature Protection Act, 1991-11 de 09.05.1991..
- [4] Sobre este assunto, ver VERDÚ BAEZA, J., “La doble declaración de Lugares de Interés Comunitario (LIC) y la superposición de zonas marinas protegidas en aguas de Gibraltar. ¿Una nueva controversia?”, Revista Española de Derecho Internacional, 2009, nº 1, vol LXI, pp. 286-291.
- [5] Segundo a informação prestada pelo Chefe da Direção Geral de Ambiente da CE, a 28 de março de 2014, questionado sobre o ponto de situação deste assunto: “Os serviços da Comissão solicitaram às autoridades britânicas que comunicassem as suas observações relativamente aos factos assinalados pelas autoridades espanholas sobre a situação que refere no seu e-mail. As informações reunidas pelos serviços da Comissão encontram-se a ser analisadas”.
- [6] Cf. Declaração interpretativa de ratificação da CNUDM, apresentada por Marrocos a 31.05.2007, reiterando a reivindicação sobre os territórios espanhóis no Norte de África e não reconhecendo a “ocupação” espanhola. Tal declaração motivou uma réplica espanhola em 2008. Cf, VÁZQUEZ GOMEZ, E.M., “Crónica de Derecho del Mar” REEL, nº 14, 2007 e “Comunicación de España, de 10.09.2008, relativa a la Declaración formulada por Marruecos en el momento de la ratificación de la CNUDM, B.O.E. nº 274, de 13.11.2009”.
- [7] Cf AHNISH, F.A., The international Law of Maritime Boundaries and the Practice of States in the Mediterranean Sea, Clarendon Press, Oxford, 1993, pp 190-193; Ver também, LACLETA, J.M., “Las aguas españolas en la costa africana”, REEL, 2003, nº7..
- [8] Cf. SUSANA ESTAPÁ, J., “A propósito de la soberanía sobre el islote de Perejil” REEL, 2002, nº5.
- [9] O Acórdão do Tribunal de Justiça Internacional (TJI), de 16.10.1975, determina que Marrocos não tem soberania sobre o território do Sahara Ocidental e, conseqüentemente, também não a tem sobre o seu espaço marítimo. Posteriormente, em 2002 e após uma denúncia do “Frente Polisário” – representante da República Árabe Saharaui Democrática – o Conselho de Segurança da ONU ratifica o Acórdão do TJI de 1975. Este relatório foi solicitado pelo “Frente Polisário” ao Departamento de Assuntos Jurídicos do Conselho de Segurança da ONU para determinar se Marrocos tinha capacidade jurídica para outorgar concessões a empresas de

exploração de hidrocarbonetos no espaço marítimo saharauí.

[10] “Proposición de Ley sobre la Delimitación de los espacios marítimos de Canarias”, aprovada a 23 de abril de 2004, pelo governo das Canárias.

[11] “Ley 15/78, de 20 de febrero, sobre el Mar y sus playas”.

[12] Tarik ATMANE, refere no entanto, que Espanha delimitou unilateralmente a sua fronteira marítima das Canárias em 1997, na sequência do Regulamento 1489/97, de 29 de julho, da UE, relativo à localização de navios, via satélite. O Governo espanhol notificou os demais Estados-Membros, que a ZEE das Canárias se estendia até à linha equidistante, entre Forteventura e Lanzarote, dum lado, e a costa marroquina, do outro. Em resposta, o Governo marroquino protestou formalmente, através de uma nota verbal, de 27 de novembro de 2000, dirigida à Embaixada de Espanha em Rabat. No entanto o objetivo e repercussões, (nomeadamente económicas), deste “ato unilateral” (em cumprimento de um Regulamento comunitário) não parece que possa ser comparável à outorga de concessões para pesquisa e prospeção de hidrocarbonetos. ATMANE, Tarik, *España y Marruecos Frente al Derecho del Mar*. Oleiros, Espanha: Netbiblo, 2007. ISBN 9788497452588, p.116.

[13] A primeira concessão à REPSOL foi outorgada através do “Real Decreto 1462/2001, de 23 de enero”.

[14] Desde o início da década de 90, Marrocos tem atribuído autorizações para pesquisa e exploração petrolíferas a empresas multinacionais dos EUA (Kerr.McGee), França (Total-Fina),

Espanha (REPSOL) e a um consórcio integrado por empresas dos EUA, do RU e Marrocos (Lone Star Energy, Anschutz, Enterprise Oil Exploration Limited e Maroco Corporation). Cf. Cf. MARTÍN RUIZ, J.F., “Los espacios marítimos...”

[15] Cf. J.L.SUÁREZ de VIVERO y J.C. RODRÍGUEZ MATEOS, “Factores geopolíticos de la planificación espacial marina: territorio y política marítima”, *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Dir. E. Arana y F.J. Sanz, Ed. Thomson Reuters, 2012, p. 601-2; J. LACLETA, (2004), *Política Marítima y Derecho Marítimo: Las Aguas de Canarias*, Asociación de Estudios del Mar, em <http://www.asesmar.org/conferencias/temas/politicamaritimayder echomaritimo.htm>.

[16] Cf. M VAN DYKE & Robert BROOKS “Uninhabited Island: The Impact on the Ownership on the Ocean Resources”, *Ocean Development and International Law*, 1983; VAN DYKE, Joseph R.J. MORGAN, Jonathan GURISH, *The Exclusive Economic Zone of the Northwestern Hawaiian Islands. Do Uninhabited Islands generate an EEZ ?*”, *San Diego Law Review*, 1988; S. KARAGIANNIS, “Les rochers qui ne se prêtent pas à l’habitation humaine ou à une vie économique et le droit de la mer”, *Revue Belge de Droit International*, 1996, 2.

[17] S. KARAGIANNIS, “Les rochers qui ne se...op. cit., pp. 31 e ss.

[18] Cf. Parte XV da CNUDM, onde consta que a escolha do meio para a solução de controvérsias relativas à interpretação ou aplicação da Convenção – Tribunal Internacional do Direito do Mar, TIJ, um tribunal arbitral ou um tribunal arbitral

- especial – fica ao critério dos Estados Parte na Convenção (Art. 287º)..
- [19] «Monte Confurco» (Seychelles c. France), *prompte mainlevée*, arrê, TIDM Recueil 2000, Déclaration de M. le juge Vukas, p. 122.
- [20] Cf. Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale, Doc. A/AC.138/SR.57, p. 167.
- [21] Neste sentido, de ALMEIDA, M^a Adelaida, “Tendencias actuales del Derecho Internacional de la delimitación de espacios marinos. La idea del *unicum*”, REDI, Vol LXI, 1, 2009.
- [22] Também, COELHO CÂNDIDO, A.M., A Convenção de Montego Bay e Portugal – Delimitação das Zonas Marítimas da Madeira, Boletim Ensino | Investigação, n.º 12, maio 2012, pags. 171 e ss.
- [23] FARIA, Duarte L. (2002) – A jurisdição e a delimitação das zonas marítimas em Portugal: do Rio Minho às Ilhas Selvagens, na golada do Guadiana e no Mar de Timor. Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 390.
- [24] LACLETA, J. M, Las fronteras de España en el mar, Real Instituto Elcano, 2004. em http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt34-2004.
- [25] De acordo com Marcelo CAETANO, a famosa controvérsia entre Hugo Grócio e Serafim de Freitas tem a sua origem na situação criada pela união das Coroas portuguesa e espanhola sob o reinado de Felipe I de Portugal e II de Espanha, segundo a qual o Monarca estaria “...em guerra com os Países Baixos como rei de Espanha e em paz com rei de

Portugal...” até que, através da carta régia de 29 de Maio de 1585 foi decretada a apreensão dos navios holandeses, alemães e ingleses fundeados nos portos da Península, incluídos os de Lisboa e Setúbal, onde os holandeses iam recolher as mercadorias vindas do Oriente. Consequentemente, os holandeses optaram por empreender a navegação pelos mares até aí reivindicados pelos portugueses para se fornecer, na origem, das mercadorias necessárias, dando assim início à “...competição luso-neerlandesa em África, no Oriente e no Brasil...” Na sequência desta rivalidade, os holandeses apresaram a nau portuguesa «Santa Catarina» em 1603, acontecimento ao qual se seguiu um processo judicial para apurar se os bens nela encontrados podiam ou não considerar-se “boa presa” e ser vendidos em hasta pública. Assim decorreu da decisão final do Conselho do Almirantado holandês, que sentenciou: “...o almirante tomara por justo título a carraca e os bens de que se trata visto terem pertencido a portugueses, súbditos do Rei de Espanha, inimigos das Províncias Unidas e hostis ao comércio por elas exercido e que aquele rei procura impedir por todos os modos nas Índias Ocidentais e Orientais...” Porém, e como esta sentença suscitara sérios escrúpulos na consciência de muitos acionistas da Companhia das Índias Orientais – que discordavam da justiça do ato de agressão praticado contra a nação amiga que até à data tinha sido Portugal –, a Companhia decidiu pedir um parecer jurídico para esclarecer as dúvidas levantadas. O mesmo foi solicitado ao jovem e talentoso jurisconsulto, Hugo Grócio. Cf. Marcelo CAETANO, *ibidem*, p. 15 a 18. Ver também Peter LOWENSTEYN’S,

- Canadian Journal of Netherlandic Studies, 1985 (special issue), <http://cepa.newschool.edu/het/profiles/gr otius.htm..>
- [26] Na sua resposta, Serafim de Freitas, coloca em evidência os numerosos erros de citação dos textos latinos e de interpretação de Grócio. Cf. Paulo MERÊA “Um Aspecto da Questão de Hugo Grócio – Serafim de Freitas (Condição jurídica do mar no Direito Romano)”, Boletim da Faculdade de Direito, nº 19, ano II, Maio 1916, p. 465 e ss; Veja-se também, Serafim de FREITAS Do justo império asiático dos Portugueses. Trad. Manuel Pinto de Meneses. Reimpressão, Instituto Nacional de Investigação Científica, Lisboa. 1983. Cap. X.
- [27] Cf. M. de ALMEIDA RIBEIRO, *Ibidem*, p.42.
- [28] Ainda que alguns autores posteriores, como o inglês Selden – com a sua famosa obra *Mare Clausum* –, conseguiram eclipsar a obra de Serafim de Freitas. Neste sentido, J.M SOBRINO, E.C. LÓPEZ y A.REY, *La integración del enfoque ecosistemático en la política pesquera común de la Unión Europea*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 32, nota 15.
- [29] Marta CHANTAL RIBEIRO, “O Direito do Mar, a sua Evolução e Repercussões” in *Políticas Públicas do Mar*, Coord. M.Matias, V.Soromenho Marques, J. Falcato e A.G. Leitão, Ed. Esfera do Caos, Lisboa, 2010, p.272.
- [30] Según C. SOUSA REIS y R.SERRÃO SANTOS: “Portugal era o 14º no ranking mundial, situando-se hoje a nível do centésimo fruto da fixação das ZEE’s e consequentes constrangimentos à frota longínqua, mas também das limitações de pesca na nossa ZEE”. C. SOUSA REIS y R.SERRÃO SANTOS in *Políticas Públicas do Mar*,...op. cit., p.113.
- [31] As causas deste longo “período de gestação” são analisadas em Amparo SERENO, *O Regime jurídico das águas internacionais. O caso das Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas*, tese de doutoramento, Ed. “Fundação Calouste Gulbenkian” (FCG) e Fundação para a Ciência e para a Tecnologia” (FCT), Lisboa, 2012, Capítulo I.
- [32] Ver R. RIQUELME, *España ante la Convención sobre el derecho del mar. Las declaraciones formuladas*. Murcia, 1990.
- [33] Cf. M. de ALMEIDA RIBEIRO *A Zona Económica Exclusiva*, ISCSP, Lisboa, 1992, 237-8.
- [34] O Tratado de Roma estabelece, no seu artigo 38º, que a PAC engloba a pesca, o que situava a atividade pesqueira como “acessória” à atividade principal: a agricultura.
- [35] J.M SOBRINO, E.C. LÓPEZ y A.REY, *La integración del enfoque ecosistemático*,...op cit, p.9.
- [36] Assim, refere Adela REY ANEIROS, uma vez que a PMI não tem uma base específica nos Tratados da UE “...sólo se podrá llegar hasta donde permita la base jurídica respectiva de cada una de las políticas sectoriales que pretende coordinar...El esfuerzo realizado por las Instituciones de la UE para impulsar el nacimiento de la PMI ha sido grande, pero en buena medida, se ha quedado hasta la fecha, en acciones Programáticas. Sin duda, los mayores logros se han obtenido en el ámbito medioambiental...” Cf. Adela REY ANEIROS, “Las consecuencias de la Política Marítima Integrada de la Unión

- Europea para el régimen jurídico de la pesca”, Noticias de la UE, nº 326, 2012, p. 49.
- [37] J.M SOBRINO, E.C. LÓPEZ y A.REY, *ibídem*, p.197.
- [38] Assim menciona M.CHANTAL que: “...nas condições da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, acrescidas de compromissos posteriores assumidos com Espanha [refere-se ao acordo entre Portugal e Espanha, de 13.10.2003 assinado no Luxemburgo à margem do Conselho de Pescas]... decorre que o acesso de embarcações espanholas à ZEE do continente está fortemente condicionado até 2013. Na CEE das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira as embarcações espanholas só têm acesso (mas em grande escala) à faixa das 100 MN – 200 MN. Pese embora esta limitação, com a penetração maciça da pesca industrial espanhola, teme-se que se delapidem recursos naturais e se destruam ecossistemas marinhos até então preservados no espaço marinho insular., M.CHANTAL “Os limites resultantes do regime europeu da conservação dos recursos pesqueiros in Políticas Públicas do Mar, Coord. M.Matias, V. Soromenho Marques, J. Falcato e A.G. Leitão, Ed. Esfera do Caos, Lisboa, 2010,p. 69. Ver também C. SOUSA REIS y R.SERRÃO SANTOS in Políticas Públicas do Mar,...op. cit., p.117, onde refere: “...apesar da relativa uniformidade das águas da Península Ibérica, existe falta de uniformidade em muitas das regras elementares da atividades entre Portugal e Espanha, o que suscita por vezes, alguma incompreensão e consequentemente sentimentos de injustiça, perante a exploração dos recursos partilhados por estes dois países”.
- [39] Assim refere M.CHANTAL que: “Nas regiões ou no continente, a principal arma que o Estado português pode utilizar contra a abertura das nossas águas a navios de pesca espanhóis, ou com outro pavilhão, é a da criação de áreas marinas protegidas...” M.CHANTAL, *ibidem*, p.69.
- [40] “EU Marine Strategy. The story behind the strategy”, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006, ISBN 92-79-01810-8.
- [41] J.L.SUÁREZ de VIVERO y J.C. RODRÍGUEZ MATEOS, “Factores geopolíticos....op. cit. p. 601-2.
- [42] Cf. “Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo. Discussão Pública. Novembro 2010”.
- [43] Cf. “Estratégia Marinha para a subdivisão do Continente. (Versão para consulta pública), Julho de 2012, Secretaria de Estado do Mar” e “Estratégia Marinha para a subdivisão da Plataforma Continental Estendida”. (Versão para consulta pública), julho de 2012, Secretaria de Estado do Mar”..
- [44] GONZÁLEZ e M.A. ACOSTA, “La difícil aplicación de la estrategia marina europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar”, REEL, 25, junio 2013, p. 35.

[» voltar ao Sumário](#)

Análise Qualitativa e Quantitativa do Cluster do Mar Português

Qualitative and Quantitative Analysis of the Portuguese Maritime Cluster

Abel SIMÕES

Professor Adjunto da Escola Superior Náutica Infante D. Henrique. CENTEC – Centro de Engenharia e Tecnologia Naval, Instituto Superior Técnico, Universidade de Lisboa, Lisboa.

| abelsimoes@mar.ist.utl.pt

Ana Maria FERREIRA

Investigadora do CENTEC – Centro de Engenharia e Tecnologia Naval, Instituto Superior Técnico, Universidade de Lisboa, Lisboa.

| anaferreira@mar.ist.utl.pt

Regina SALVADOR

Professora Catedrática FCSH-UNL. e-GEO – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.

| regina.salvador@fcs.unl.pt

Carlos GUEDES SOARES

Professor Catedrático do IST. CENTEC – Centro de Engenharia e Tecnologia Naval, Instituto Superior Técnico, Universidade de Lisboa, Lisboa.

| guedess@mar.ist.utl.pt

Resumo

Reconhecendo-se a importância de um Cluster do Mar para Portugal, procura-se identificar e analisar as principais relações intersetoriais que se processam no seu interior. Assim, na primeira parte é feita uma análise de carácter mais qualitativo, através da aplicação de inquéritos a empresas de transporte marítimo, estaleiros navais, portos, associações empresariais e instituições de ensino e investigação. Na segunda parte, utilizando a análise de input-output procede-se à quantificação das ligações existentes entre setores do Cluster marítimo português, ao cálculo dos coeficientes de interdependência e apresentam-se alguns dos efeitos multiplicadores das atividades marítimas. Algumas debilidades estruturais, que são comuns a outras áreas, como sejam a fraca cooperação e competição entre setores económicos e incipientes relações intersetoriais, refletem-se ao nível deste Cluster como uma das suas principais fragilidades, a ponto de comprometer o reconhecimento da sua existência na economia marítima nacional.

Palavras-chave: Cluster Marítimo; Ligações Intersetoriais; Matriz Input-Output.

Abstract

Taking as evidence the importance of a Maritime Cluster for the Portuguese economy, the article intends to identify and analyse the main intersectorial relations between its key components. As such, in the first part, a more qualitative analysis is developed, through inquiries launched to maritime transport companies, shipyards, ports administrations, entrepreneurial associations and teaching and R&D institutions. In the second part, using input-output analysis, the current connections between the maritime Cluster sectors are estimated, as well as the interdependence coefficients and some multiplier values of these maritime activities.

Structural weaknesses – such as both feeble cooperation and competition and incipient intersectorial connections – are seen as major flaws, endangering the very recognition of the Cluster importance in the Portuguese economy.

Key words: Maritime Cluster; Intersectorial Connections; Input-Output Matrix.

1. Introdução

Portugal aparece como finisterra de um continente, que se assume também ele como o fim de uma vasta massa continental, banhada pelas águas do Atlântico ao longo de milhares de quilómetros, desde as Shetland até Gibraltar. Para Moreira [1, p. 32] “a maritimidade tem incindível relação com os interesses económicos básicos da população, com a identidade nacional em resultado do processo histórico vivido, e com o conceito estratégico nacional a assumir”. Com efeito, a presença do elemento marítimo foi um fator determinante, ao longo da História, na construção da identidade e do património cultural do povo Português. Para além disso, o mar revela-se fonte de recursos, potenciador de atividades económicas, um importante meio de

comunicação com um vasto potencial ao nível da investigação científica. A maritimidade de Portugal, traduzida pelas suas características físicas ou naturais, parece conduzir à assunção do País como *nação marítima*, como se reflete na opinião de Vieira Matias [2, p. 30] que a “*geografia continua a ser decisiva para o futuro de Portugal*”.

A localização geoestratégica de Portugal, com a sua vasta Zona Económica Exclusiva (ZEE), reveste-se, assim, de um conjunto de potencialidades com reflexo em vários domínios fundamentais, em especial nos planos económico, social e ambiental, não descurando os domínios da Segurança e Defesa nacionais e da investigação científica, em especial através da valorização da *centralidade atlântica* e na identificação de novos recursos e potencialidades a explorar.

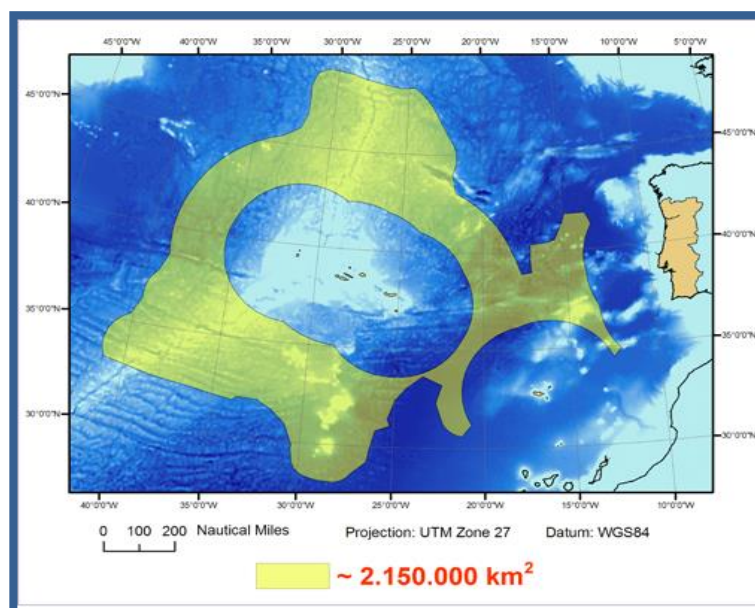
Com base na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) [3], Portugal apostou, nos últimos anos, no estudo do fundo marinho da sua ZEE e áreas contíguas, enquadrando-o no projeto de extensão da plataforma continental, apresentado à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC). A CNUDM, assinada em 1982, reconhece aos estados costeiros o direito de reclamar a soberania além do limite da sua ZEE, ou seja, das 200 milhas, com base em argumentação científica sujeita a apreciação pela CLPC. Em 1998 foi, assim, criada a Comissão Interministerial para a Delimitação da Plataforma Continental, que viria a propor a criação de um “Grupo de Missão” para a elaboração efetiva da proposta de extensão da plataforma continental. Em 2005, com o objetivo de preparar a proposta de extensão da plataforma continental além das 200 milhas náuticas, foi criada a Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC) [4].

O projeto de alargamento da plataforma continental portuguesa contempla uma área

compreendida entre o limite da sua ZEE e as 350 milhas náuticas “medidas a partir de uma linha base ou até uma distância que não exceda 100 milhas náuticas da isobatimétrica de 2500 metros” [5]. O projeto final foi apresentado à CLPC em Maio de 2009, no qual se destaca o aumento da área da plataforma continental, dos atuais 1,7 milhões de Km² para os 3,6 milhões Km².

Com a aprovação, como se espera, o alargamento da plataforma continental significa um aumento da área de território sobre a qual Portugal pode exercer direitos de soberania em relação à exploração de recursos, o que, em consequência, se poderá traduzir na criação de novas oportunidades económicas (com a provável exploração de recursos minerais e energéticos diversificados). A aceitação do projeto, pelas Nações Unidas, significará a (possibilidade de) afirmação de Portugal como nação marítima e o acesso a recursos minerais cujo valor é ainda incalculável. Nesse sentido, Vieira Matias [2, p. 40] fala em explorar as vantagens proporcionadas por este

Fig. 1 - Limites exteriores da extensão da Plataforma Continental Portuguesa [5]



“centralismo atlântico” e Pitta e Cunha [6, p. 43] acrescenta que é necessário “redescobrir um país que é uma parcela da costa ocidental atlântica da Europa, que é um país quase arquipelágico, projetado sobre o oceano, e que é um país de fronteira entre três continentes: Europa, África e América”. Desta forma, poderão ser impulsionadas e exploradas as ligações a territórios com os quais Portugal mantém laços histórico-culturais importantes, como os PALOP e o Brasil.

2. Os Clusters Marítimos como Fatores de Competitividade e Desenvolvimento

Na década de 1990, com a preocupação de formular novas políticas dinamizadoras da competitividade, surgiram diversas teorias derivadas do famoso conceito de Cluster (e do seu modelo do diamante) de M. Porter.

A literatura em torno da noção de Cluster tem-se assim adensado consideravelmente, ocupando um espaço relevante nas novas teorias de crescimento económico. Não existe uma definição exata de Cluster nem dos fatores que levam ao seu desenvolvimento. Todavia, é normalmente aceite que um Cluster é um sistema dinâmico, formado por um conjunto de atividades interdependentes que interagem entre si, que competem mas também cooperam a diferentes níveis, em função de um foco ou atividade central. Assim, por exemplo, para a OCDE [7, p. 9], Clusters “são redes de empresas especializadas em indústrias do mesmo ramo ou complementares (...) Não são simples concentrações de indústrias, mas agrupamentos com fortes interações entre empresas e instituições”.

Os Clusters são captadores de informação, devido ao seu relacionamento e vínculos com

a comunidade, o que facilita e amplia o stock de conhecimentos. A tecnologia, aliada ao sistema organizacional, constitui um ponto determinante na formação e desenvolvimento do Cluster. Segundo Crawford [8, p. 38] “à medida que a economia passa da fase industrial para a economia do conhecimento passa a experimentar uma série de mudanças”. Nessa perspetiva são apontadas: a automação do trabalho, através de atividades intensivas de manufatura; o incremento de uma vasta gama de atividades de serviços; o maior estímulo ao espírito empreendedor; a mudança na organização da força de trabalho; as transformações demográficas significativas; a modificação do centro geográfico da economia, anteriormente centrada nas matérias-primas e bens de capital, agora concentrada na informação e no conhecimento.

No Cluster Development Framework - Ifor Ffowcs-Williams [9], é definido um processo de desenvolvimento de Clusters com “cinco fases e doze etapas”. Nesse documento as fases constituem as linhas de orientação que são complementadas pelas etapas que constituem os objetivos a alcançar. Em termos gerais, as cinco etapas consistem em: reunir apoios; construir a base do Cluster; impulsionar a sua formação e desenvolvimento: alargar os membros; sustentar a dinâmica. No que concerne aos objetivos principais são mencionados: introduzir a importância; identificar e analisar outros Clusters; formular a criação do Cluster; criar um grupo de liderança; estabelecer e desenvolver o plano aprovado; identificar os interesses; agendar as ações imediatas; lançar o Cluster; formalizar a organização e gestão do Cluster; atualizar a agenda estratégica; proceder à avaliação do Cluster; e promover e vincular o Cluster a nível nacional e internacional.

Os Clusters contribuem para o reforço da competitividade das PMEs, na medida em que constituem uma importante plataforma para a internacionalização bem-sucedida, quer na vertente do comércio externo quer do investimento direto estrangeiro (IDE), através da redução do risco, do reforço da capacidade negocial e por constituírem polos de atração. Na definição, análise, desenvolvimento, avaliação e controle de um Cluster, Shakya [10, p. 13] aponta “dez ferramentas de competitividade do Cluster”. Essas dez ferramentas estão distribuídas pelos conceitos de definição, análise, avaliação do apoio institucional e no controle do processo do Cluster e consistem nos seguintes objetivos: 1: Mapeamento de Cluster; 2: Segmentação de produtos e mercado; 3: Análise SWOT (pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças); 4: Análise económica GAP ('Good', 'Average' or 'Poor'); 5: Análise do “modelo do diamante” de Porter; 6: Análise da cadeia de valor; 7: Análise de tendências de mercado; 8: Análise de posicionamento competitivo; 9: Colaboração entre instituições novas e antigas; 10: Monitorização e avaliação.

Em termos gerais, as vantagens na formação e crescimento de Clusters assentam na necessidade de entrada em novos mercados, no acesso a canais de distribuição já estabelecidos, na difusão e transferência de tecnologia, na complementaridade tecnológica, na partilha de riscos, na redução de custos de produção e desenvolvimento, na aceleração da introdução de novos produtos, na ultrapassagem de barreiras legais e no envolvimento em diferentes experiências e processos. Noutro plano, diversos fatores podem contribuir para facilitar ou condicionar o sucesso de cooperação entre empresas, nomeadamente a garantia de um clima de confiança, a necessidade de infraestruturas que assegurem a partilha de

informação ou a aprendizagem de novos conhecimentos.

Segundo Hoffman e Molina [11, p. 8], a “competitividade resulta das diferenças de desempenho entre as empresas associadas à cooperação e transferência de conhecimento”. Nessa perspetiva, a competitividade pode ser entendida como a capacidade da empresa formular e implementar estratégias concorrenciais, que lhe permitam conservar, de forma duradoura, uma posição sustentável no mercado. Os autores referem que a viabilidade a longo prazo depende da capacidade do Cluster em minimizar custos e inovar produtos. Essas estratégias competitivas das empresas, pertencentes a um Cluster, são facilitadas pela cooperação entre elas, que permite uma redução de custos e uma transferência de conhecimento ou disseminação de informação, que agiliza a inovação em processos e produtos. Nessa perspetiva, definem dois conceitos de competitividade: a competitividade empresarial relativa à capacidade da empresa de formular e colocar em prática estratégias competitivas que assegurem essa posição sustentável a longo prazo; e a competitividade sistémica que reconhece o desempenho empresarial determinado por fatores externos às empresas.

Segundo Greenhalgh [12] o desenvolvimento e a formação de um Cluster resultam, antes de mais, da interação entre os seus membros. Nessa perspetiva, a formação de um Cluster passa pelas seguintes fases: análise das linhas de investigação e desenvolvimento dos potenciais parceiros; acordo, compromisso e envolvimento entre os parceiros; definição da estratégia a longo prazo e do plano de ação a curto prazo; implementação do Cluster e definição da respetiva direção; avaliação do processo, análise de resultados e novas perspetivas de evolução, fechando-se o

respetivo ciclo. Ainda segundo o mesmo autor, um Cluster é constituído por cinco blocos, a saber: o núcleo do Cluster; as infraestruturas e serviços; as indústrias conexas e de suporte; o mercado; e as instituições de investigação e inovação.

Por parte dos grupos empresariais, observa-se um interesse crescente pela formação de Clusters, aproveitando as vantagens da interdependência cooperativa. Os Clusters são frequentemente apoiados por associações empresariais, universidades e centros de investigação. Daqui resulta uma interligação entre variados Clusters, espalhados por todo o mundo e abrangendo uma multiplicidade de setores.

Para Kearney [13] existem seis fatores essenciais na formação de Clusters. Estes fatores incidem nas seguintes condições: grupo forte e diversificado de interessados; existência de empresas nucleares interessadas no Cluster; tolerância a capitais de risco e incentivos de investimento; serviços de suporte especializados e empresas conexas; Universidades que forneçam talentos e a necessária investigação conducente à melhoria e comercialização dos produtos; programas Governamentais que facilitem o crescimento económico, o desenvolvimento local e a melhoria da qualidade de vida.

Também Cooke [14] sublinha o facto de que um Cluster tem de ser dinâmico. Para tal, torna-se necessário que: o Cluster tenha uma identidade partilhada e uma visão de futuro; o Cluster provoque “turbulências”, através da criação de novas empresas e do arranque e transformação de instituições; o Cluster seja uma arena onde ocorram mudanças constantes em termos de ligações verticais de entradas e saídas e de redes horizontais de empresas; nele estejam representados organismos governamentais que providenciem serviços comuns e políticas

públicas; o Cluster consiga obrigar o governo a reformular políticas que proporcionem o seu desenvolvimento, em especial onde existam falhas de mercado; o Cluster apresente soluções de emergência, dominância e encerramento.

Para Andersson et al. [15] os Clusters são idiossincráticos na sua natureza, proporcionando aplicações e conceitos diferentes consoante as situações que se apresentem. Estes autores referem sete fatores essenciais para a dinâmica do Cluster: concentração geográfica – as empresas localizadas em proximidade geográfica beneficiam de economias de escala, capital social e processos de aprendizagem; especialização – os Clusters centram-se em torno de uma atividade nuclear, a partir da qual todos os atores se relacionam; multiplicidade de atores – os Clusters não são constituídos apenas por empresas, envolvendo também administrações públicas, universidades, bancos e empresas conexas; competição e cooperação – esta combinação caracteriza as relações e ligações entre empresas; massa crítica – necessária para adquirir sustentabilidade; ciclo de vida do Cluster – as iniciativas de Clusterização devem ter uma perspectiva de longo prazo; inovação – as empresas têm de estar envolvidas em processos de mudança constante em termos tecnológicos, comerciais e organizacionais. Ainda segundo o mesmo autor, existem outros constrangimentos que devem ser tidos em atenção e que podem conduzir ao declínio, como sejam uma especialização vulnerável, uma fraca atenção à competitividade, efeitos de bloqueio ou fatores de rigidez. Para evitar estes constrangimentos o recurso permanente à inovação é decisivo.

Já no estudo da OCDE [16], “Enhancing SME Competitiveness”, são evidenciados os

seguintes aspetos: a globalização tem-se revelado compatível com a “localização” de vantagens competitivas em numerosas atividades industriais e de serviços; a necessidade imperiosa de ajustamento à competição global e os exemplos de regiões prósperas - cujas economias se estruturam em torno de Clusters - tem levado as autoridades nacionais e regionais de numerosos países a reorientar as políticas públicas no sentido de limitar os obstáculos e de favorecer processos de “Clusterização” - Simões et al. [17]. As políticas públicas fornecem, no essencial, um enquadramento favorável ao diálogo e à cooperação entre empresas, ou entre estas e as autoridades públicas e outras organizações (como universidades, centros de investigação e institutos de difusão de tecnologias); o relacionamento entre empresas pode levar a colaborações mais eficazes, em especial nas áreas do marketing, prestação de garantias de crédito mútuo, formação profissional, divisão de trabalho, endogeneização de tecnologias, etc.

Qualquer que seja o tipo de Cluster pretende-se que esteja focalizado na existência de externalidades que cruzem vários setores e atividades. Estas externalidades podem revestir a forma de acesso facilitado a um conjunto de trabalhadores qualificados ou a relações com fornecedores e com empresas em setores conexos, ou ainda o acesso a instituições ligadas à C&T. A dinâmica dos Clusters é uma vantagem competitiva e um instrumento para garantir o crescimento económico. Nesse sentido, resumindo as abordagens anteriores, os Clusters apresentam condições específicas, na medida em que: os seus parâmetros de localização geográfica variam de áreas restritas locais a áreas alargadas a uma região ou país; a sua maior ou menor dependência resulta da proximidade de universidades, parques de ciência ou centros de investigação; as suas

características dependem do relacionamento das empresas que os constituem e dos seus diferentes impactos na procura de terrenos, instalações, transportes e serviços locais; o seu desenvolvimento varia com a idade, conforme se situem numa fase relativamente precoce ou madura; a sua localização pode situar-se em áreas de maior ou menor sensibilidade ambiental.

Os Clusters Marítimos Europeus e Portugal

Na década de 1990, assistiu-se a uma mudança de atitude na organização das atividades económicas ligadas ao mar na Europa, consequência do grande crescimento e captação de mercados por parte de vários países asiáticos.

Em particular procurou-se identificar os fatores específicos de sucesso de um Cluster marítimo. Assim, de acordo com Wijnolst [18], para que um Cluster marítimo se torne sustentável, é essencial identificar o domínio exclusivo daquilo que, em termos de gestão, viabiliza uma empresa e conhecer os fatores da responsabilidade coletiva dos empresários, dos governos nacionais e mesmo da UE. Para o mesmo autor, os principais fatores são: definir o Cluster marítimo, estabelecer o seu significado e promover a sua visibilidade; definir uma política industrial; fortalecer os setores que incentivam a procura; vigiar e combater a concorrência desleal; promover as exportações e a internacionalização; privilegiar a inovação, a investigação e o desenvolvimento; organizar o mercado de trabalho.

Já segundo Greenhalgh [12], a formação e o desenvolvimento de um Cluster marítimo resultam da interação entre os seus membros no âmbito regional. Para o autor, o processo

passa pelas fases seguintes: análise das linhas de investigação e desenvolvimento dos potenciais parceiros; compromisso e envolvimento dos parceiros; definição da estratégia a longo prazo e do plano de ação a curto prazo; implementação do Cluster e definição da respetiva direção; avaliação do processo, análise de resultados e novas perspetivas de evolução, fechando-se o respetivo ciclo.

Existem Clusters marítimos num número significativo de países Europeus, embora com características diferenciadas - Ferreira et al. [19].

As políticas de Clusters em Portugal são pouco significativas. A primeira grande contribuição para a implementação de Cluster nacionais foi o “Relatório Porter”, intitulado “Construir as Vantagens Competitivas de Portugal”. Este relatório salienta a falta de massa crítica nos potenciais Clusters em Portugal, por forma a poder explorar as economias de escala e de aglomeração, na linha do livro *Reinventing Government*, Porter [20, p. 85]. Porter propõe a construção de vários mega-Clusters nacionais. Posteriormente, em 2000, a OCDE veio defender que o desenvolvimento económico português se deveria basear em cinco mega-Clusters: Saúde; Comunicações e Eletrónica; Aeronáutica e Automóvel; Têxtil; e Turismo. Tendo em atenção a enorme Zona Económica Exclusiva portuguesa – para além da tradição e cultura marítimas nacionais-, é de assinalar, nestes dois importantes estudos, a falta de referência a um possível Cluster do mar português.

Há diferentes formas de caracterizar um Cluster do Mar Português mas a configuração que se adota no atual estudo é a que se encontra descrita em Liberato et al. [21].

No contexto político europeu, Portugal fez contribuições significativas para a evolução e desenvolvimento de políticas e estratégias da União Europeia sobre os mares e oceanos, incluindo a Política Marítima Integrada (PMI) para a União Europeia (2007). No entanto, no que respeita à formação do Cluster marítimo português está quase tudo por fazer. Essa é uma das conclusões que se podem tirar da leitura do estudo do Hypercluster do mar da equipa dirigida pelo Professor Doutor Ernâni Lopes para a Associação Comercial de Lisboa [22].

3. Análise Qualitativa - Relações Intersetoriais no Cluster do Mar Português

Há diferentes formas de caracterizar o Cluster do Mar Português, nomeadamente na definição dos setores relevantes do mesmo, como se analisa em Liberato et al. [21], onde se propõe a estrutura adotada aqui. Na realidade, o Cluster Português não está ainda muito formalizado nem tem uma estrutura de coordenação forte - Ferreira et al [19], sendo necessário desenvolver um conjunto de ações para se atingir esse objetivo - Simões et al. [17].

O sucesso ou fracasso de um Cluster depende de forma decisiva das ligações entre as atividades que o constituem. A rede de relações intersetoriais resultante poderá constituir-se como ponto forte, no caso de significar o reforço e promover a cooperação e a partilha do conhecimento e da inovação ou, pelo contrário, como vulnerabilidade, quando as relações existentes não são suficientemente coesas e não conseguem traduzir-se em estratégias bem-sucedidas de cooperação. Nesta análise, procurámos identificar as relações que os setores marítimos estabelecem entre si (empresas, associações empresariais),

com entidades governamentais (Administração Central e Local) e com instituições de ensino e investigação, numa lógica conhecida como de “Hélice Tripla” (Empresas + Administração + I&D). Através de inquéritos e entrevistas, procurou-se aferir as relações intersetoriais do potencial Cluster marítimo português.

No setor da Pesca e Aquicultura, foram aplicados inquéritos a 17 associações empresariais, de entre as quais se destaca pela sua dimensão a Associação dos Armadores das Pescas Industriais (ADAPI) que, com uma frota de 70 navios, representa 80% do arrasto nacional - quer costeiro quer longínquo - e grande parte do volume das pescas nacionais e a Associação de Aquicultores de Portugal (AAP). Das respostas obtiveram-se os resultados seguintes:

- Existem ligações “importantes” entre estas associações e as suas congéneres (nacionais e regionais): 77% referem cooperar com as suas parceiras;
- A segunda ligação mais forte verifica-se com a Administração Central (Secretaria de Estado das Pescas e DG das Pescas e Aquicultura);
- Apenas duas associações mencionaram ter alguma ligação com sindicatos;
- Dez associações indicaram manter ligações a Universidades ou a Instituições de Investigação;
- Seis associações mencionaram a cooperação com o Instituto Português de Investigação do Mar (IPIMAR);
- Foram ainda referidas ações de cooperação com Capitania e a Autoridade Marítima.

No âmbito da Indústria Transformadora de Produtos do Mar, foi apenas inquirida a Associação Nacional dos Industriais de Conservas de Peixe (ANICP), a qual

representa 19 empresas. Do inquérito resultaram as seguintes considerações:

- A ANICP tem parcerias com associações congéneres, nomeadamente com a ALIF (Associação da Indústria Alimentar pelo Frio), a AIB (Associação dos Industriais do Bacalhau) e a ADAPI (Associação dos Armadores das Pescas Industriais);
- Colabora com a Administração Central, mantendo boas relações com as estruturas sindicais;
- Mantém uma ligação com instituições de investigação, através do seu braço técnico-científico, a QUALIMAR.

No setor da Atividade Portuária e do Transporte Marítimo, foram inquiridas cinco Administrações Portuárias (Douro e Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sesimbra e Sines), três empresas de transporte marítimo (a Mutualista Açoriana de Transportes Marítimos, a Naveiro – Transportes Marítimos e a Portline – Transportes Marítimos Internacionais) e a Associação de Armadores da Marinha de Comércio (AAMC). Destes inquéritos, extraímos as seguintes considerações:

- As administrações portuárias referem ligações com associações empresariais, de carregadores, transitários, operadores portuários, armadores, assim como parcerias comerciais com entidades gestoras de zonas industriais e logísticas;
- As administrações portuárias referem ter algum tipo de relação ou parceria com empresas, instituições e associações locais;
- Foram indicadas colaborações com setores como a pesca e o turismo náutico, a participação em estudos e a organização conjunta de eventos;
- Todas as administrações portuárias colaboram com a Administração Central na

elaboração dos planos e nas orientações estratégicas para o setor;

- Quanto às parcerias com instituições de ensino e investigação, foram mencionados programas de estágios profissionais, parcerias com escolas tecnológicas, assim como a colaboração com Universidades e Institutos Politécnicos;
- As relações dos portos com o meio local reflete-se ainda em:
 - Preocupações urbanísticas, na integração urbana do porto;
 - Acordos com as autarquias, em matéria de ordenamento do território e de responsabilidade social.

Este é, pois, um setor charneira do *Cluster* marítimo nacional, com cada uma das estruturas portuárias a funcionar como um verdadeiro micro - *Cluster*, dada a complexidade de atividades interligadas e complementares localizadas.

Também em relação às empresas de transporte marítimo se procurou identificar as ligações a outros setores e entidades. Dos inquéritos, chegou-se às conclusões seguintes:

- As três empresas de navegação inquiridas participam em associações empresariais (destacando-se a AAMC), afirmando duas delas retirar daí benefícios “significativos”;
- Apenas duas responderam à questão relativa à cooperação com outras empresas do setor, manifestando uma delas existir cooperação ao nível comercial;
- Só uma (das três) recorre a serviços de outras empresas, nomeadamente no que se refere a trocas de cargas para transporte;
- Duas das empresas têm acordos com instituições de ensino superior, ao nível da formação, em especial com a Escola Superior

Náutica Infante D. Henrique (ENIDH) e com o Instituto Superior Técnico;

- As três empresas recorrem a diversos serviços locais, com relevância para os de manutenção e reparação de equipamentos e de natureza jurídica;
- Realce para a importância de empresas nacionais no fornecimento de bens e serviços (com exceção da maquinaria);
- A AAMC colabora com o Governo Central, existindo uma relação funcional com diversas entidades associados aos transportes marítimos, em particular com a ENIDH.

No setor da Construção e Reparação Naval, foram inquiridas quatro entidades: os Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC), o Arsenal do Alfeite, a LISNAVE e a Associação das Indústrias Navais (AIN). Da apreciação das respostas aos inquéritos referimos as seguintes considerações:

- Dois dos estaleiros referem cooperar regularmente com os restantes estaleiros;
- Dois dos estaleiros identificam relações de subcontratação de bens e serviços com empresas e com instituições ligadas ao ensino e I&D;
- A associação e dois dos estaleiros referem colaborar com a Administração Central ao nível dos planos nacionais do setor;
- Existem ainda ligações de dois estaleiros com instituições ligadas ao setor, em especial o Fórum Empresarial da Economia do Mar, a Associação de Empresas de Defesa, Armamento e Novas Tecnologias, o Instituto Superior Técnico, o Museu da Marinha e a Comissão Cultural da Marinha;
- A Associação das Indústrias Navais tem entre os associados o Instituto Superior Técnico e a RINAVE, participando em

projetos dedicado à aproximação de empresas com centros tecnológicos e Universidades;

A apreciação das respostas às empresas e à associação da construção e reparação naval permite indiciar a existência de um setor moderno, com fortes ligações a instituições de ensino e investigação.

A nível do Turismo Marítimo foram focadas duas áreas: a náutica de recreio e os cruzeiros. Neste âmbito, foram inquiridas três Associações: a Associação Nacional de Cruzeiros (ANC); a Associação Portuguesa de Escolas de Navegação de Recreio (APENR) e a Associação Portuguesa de Portos de Recreio (APPR). Os principais resultados obtidos foram os seguintes:

- As parcerias existentes são diversificadas, abrangendo empresas específicas, de âmbito comercial e de fornecimento de serviços especializados (por exemplo as reparações náuticas), à atividade da náutica de recreio, marinas e clubes náuticos, à observação/estudo da natureza/mar, bem como instituições de ensino/formação e investigação (Escolas Superiores e Universidades que integram áreas como a hotelaria e o turismo).

As três associações referiram colaborar com a Administração Central, fazendo parte do “Conselho da Náutica de Recreio”.

No setor da Segurança e Defesa Marítimas, tendo em conta as especificidades da principal entidade que o representa – a Marinha Portuguesa – a metodologia foi diferente da das situações anteriores. Assim, identificaram-se as relações da Marinha com outros setores do Cluster através das rubricas do seu Orçamento (2009). As conclusões foram as seguintes:

- As ligações mais fortes do setor da Segurança e Defesa realizam-se com a

Construção e Reparação Naval e com os Portos;

- A Marinha tem um papel importante na divulgação do conhecimento e da Cultura Marítima (Academia e Museu da Marinha), investindo na publicação de obras e realização de eventos científicos e culturais;
- Também o ensino e a investigação merecem referência, com destaque para a Escola Naval e o Instituto Hidrográfico.

Para melhor se avaliar o papel das Universidades e demais instituições de Ensino e Investigação, foram inquiridas as seguintes instituições: o Centro de Investigação Naval (CIN, Escola Naval); o Centro de Investigação sobre o Espaço e as Organizações (CIEO, Universidade do Algarve); o Centro de Engenharia e Tecnologia Naval (CENTEC, Instituto Superior Técnico); o Instituto Ciências Biomédicas de Abel Salazar (ICBAS, Universidade do Porto); o Centro de Investigação Marinha e Ambiental (CIMA, Universidade do Algarve); o Departamento de Oceanografia e Pescas (DOP, Universidade dos Açores); o Wave Energy Centre (WEC); o Instituto Hidrográfico (IH); a SAER – Sociedade de Avaliação Estratégica e Risco, Lda.

Da apreciação das respostas obtiveram-se os resultados seguintes:

- Sobre a existência de parcerias, 78% das respostas são afirmativas, referindo como empresas (pesca e aquicultura), associações de armadores e pescadores, instituições de I&D, laboratórios, Institutos (IPIMAR, ex.) e organismos governamentais;
- As parcerias com “outras empresas” incluem portos, empresas marítimo-turísticas e de pesca escolas profissionais e Universidades;

- Tem-se procurado valorizar sinergias entre alguns setores, reforçando naturalmente a sua correlação – é dado o exemplo da energia das ondas e eólica offshore e da aquicultura e indústria naval;
- 67% das respostas referem parcerias com entidades locais para a realização de estágios; salienta-se a empregabilidade dos estagiários em 33% das respostas, sendo pois frequente os estudantes serem contratados pelas empresas onde realizam os seus estágios;
- Apenas 44% das respostas referem participação de investigadores na formação interna de empresas, tendo sido salientados dois casos no âmbito da pesca e aquicultura;
- A participação de vários setores num mesmo projeto de I&D é fator de ligação (chega-se a referir que fora dos projetos de investigação, a ligação entre os setores é ténue e muitas vezes apenas justificada pela necessidade de apoio técnico e operacional associado a campanhas de aquisição de dados e acesso a informações ou dados específicos).

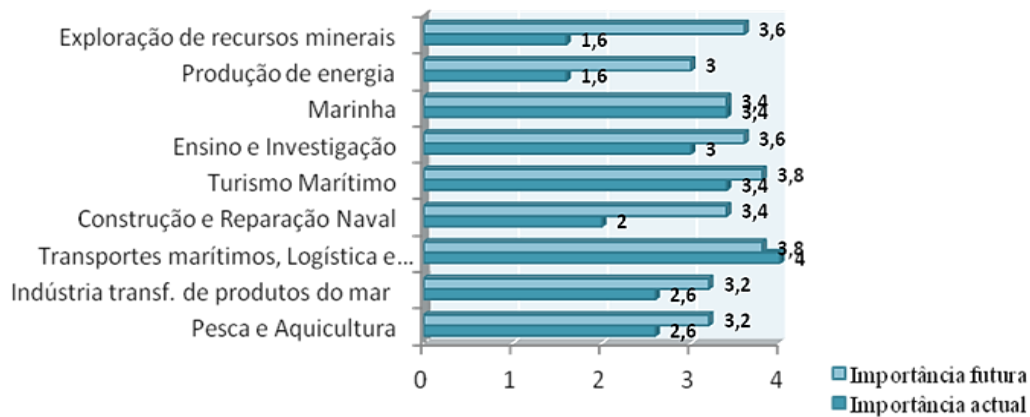
Das respostas obtidas, resulta que o setor que melhor parece promover e intensificar as ligações intersetoriais é o setor portuário, pois é o que surge com ligações mais fortes no Cluster marítimo nacional (com empresas dos mais variados setores de atividade, com a Administração Central e Local, com Universidades e centros de I&D). A grande diversidade de agentes económicos presente nas áreas portuárias leva a que as respetivas administrações mantenham um amplo leque

de relações com transitários, carregadores, armadores, operadores, etc. Os portos, pela sua especificidade ao nível da ocupação territorial, têm uma ligação particular com o espaço urbano, assim como com outros setores do Cluster como o transporte marítimo, a construção naval, a pesca ou o turismo náutico, tendo ainda ligação com todos os setores importadores e exportadores utilizadores dos portos.

Também o papel das Universidades e demais instituições de Ensino e Investigação caracteriza-se pela existência de ligações, em especial, no domínio das pescas, aquicultura e processamento de pescado, portos, construção e reparação naval, atividades marítimo-turísticas e educação ambiental, Trata-se, sem dúvida, de um setor que, sendo transversal aos restantes, é essencial à consolidação e inovação do Cluster.

Procurou-se robustecer estes resultados com um inquérito direto a um grupo de especialistas em diversas áreas do setor marítimo, inquirindo-se a importância, atual e futura, atribuída a cada um dos setores do Cluster. A escala proposta variava entre 1 (Nada Importante) e 4 (Muito Importante). Da opinião dos especialistas, resulta que o setor a que é atribuída maior importância é o dos Transportes Marítimos, Logística e Portos, seguindo-se o do Turismo Marítimo e o da Marinha (função “Segurança e Defesa”). Os setores com menor relevância são precisamente aqueles que são em geral referidos como tendo um maior potencial de crescimento ou seja a Exploração de Recursos Minerais e a Produção de Energia.

Fig. 2 - Importância atual e futura dos diferentes setores do Cluster



Os inquiridos preveem também um crescimento significativo do setor da Construção e Reparação Naval e um crescimento moderado na Pesca e Aquicultura, na Indústria Transformadora de Produtos do Mar, no Turismo Marítimo e no Ensino e Investigação.

Inquiriu-se ainda sobre as relações intersectoriais. O setor mais referido foi o do Ensino e Investigação, pelo seu “carácter de transversalidade”. A Construção e Reparação Naval surge como o segundo setor mais importante, a avaliar pelo número de ligações que estabelece com outros (com a Pesca, os Transportes Marítimos, o Turismo Marítimo, a Marinha, a Produção de Energia e a Exploração de Recursos Minerais). Também o Turismo Marítimo (náutica de recreio e cruzeiros) tem estreita ligação com a Construção Naval e com os Transportes Marítimos, Logística e Portos. Por último, o setor do Transporte Marítimo mantém uma importante ligação com a Construção e Reparação Naval e a Pesca e Aquicultura apresenta uma forte ligação com a Indústria Transformadora de Produtos do Mar.

Em resumo, no que respeita às relações intersectoriais estruturantes que mais contribuirão para a consolidação do Cluster, destaque para os Portos, o Ensino e

Investigação, seguidos, por ordem decrescente, da Construção e Reparação Naval e do Turismo Marítimo.

4. Análise Quantitativa - Coeficientes de Interdependência e Fatores Multiplicadores no Cluster do Mar Português

Para a análise quantitativa do Cluster, desenvolveu-se um modelo baseado no sistema integrado de Matrizes de Entradas-Saídas (Input-Output) para Portugal - Salvador e Guedes Soares [23; 24], denominado “Matriz da Economia do Mar” [MEM], no qual são quantificadas as principais ligações setoriais.

Os dados utilizados são do INE e do DPP fornecidos através da “Matriz Input-Output da Produção Nacional (431p x 123p), a preços de base para Portugal, relativas ao ano de 2008”. A partir desta matriz original foi construída uma nova matriz quadrada (126p x 126p), na qual se pretendeu realçar os setores ligados ao mar. Nesta nova matriz [MEM] foram individualizados os seguintes sete setores: Pesca e aquicultura; Preparação e conservação de peixes, crustáceos e moluscos

(transformação do pescado); Construção naval; Reparação naval; Transportes por água (transportes marítimos); Atividades auxiliares dos transportes por água (portos); e Atividades de náutica de recreio e marinas (náutica de recreio e marinas). Devido às dificuldades de desagregação, não foram individualizados outros setores marítimos, tendo no entanto sido possível estimar o seu valor em conjunto.

Peso do Cluster do Mar na Economia Nacional

Com base na [MEM], contabilizando os sete setores de atividades marítimas acima mencionados e estimando o peso dos restantes setores do mar, resultaram os valores para o peso do Cluster do mar na produção nacional, considerando apenas o efeito direto, que se indicam na Tabela 1.

Da análise da Tabela 1 verifica-se que o peso do Cluster do mar representa 2,37% da produção nacional e 2,8% do Valor Acrescentado Bruto (VAB) nacional.

Tabela 1. Peso do Cluster do mar na produção e no VAB nacional (em M€)

Total da Produção Nacional	Valor dos 7 setores	Valor estimado dos restantes setores	Peso do Cluster do Mar na Produção Nacional
330.273	4.179	3.644	7.823
100%	1,27%	1,10%	2,37%
VAB Nacional	Valor dos 7 setores	Valor estimado dos restantes setores	Peso do Cluster do Mar no VAB
149.311,1	1.749,7	2.446,7	4.196,5
100%	1,17%	1,64%	2,81%

Os valores absolutos, retirados da [MEM] para os sete setores, relativos ao consumo intermédio dos setores, à produção, ao VAB e às importações, estão representados na Figura 3.

Observa-se a importância dos Portos, que é o setor que mais utiliza consumos intermédios dos outros setores marítimos, sendo responsável por 19% do VAB e do Volume de Negócios do Mar e por 0,54% do VAB Nacional. Refira-se ainda o elevado valor de importações do setor da transformação de pescado.

Fig. 3 - Dados económicos dos setores marítimos

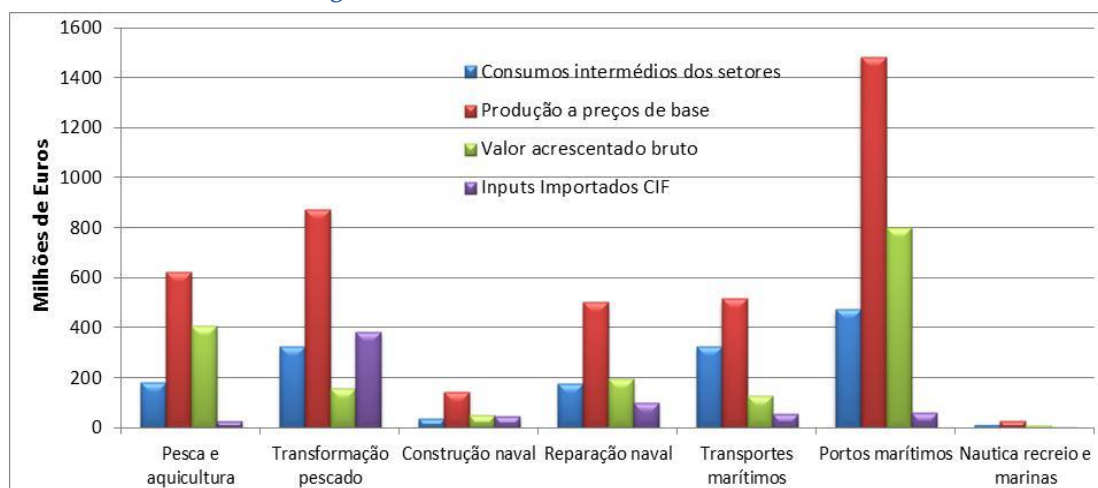
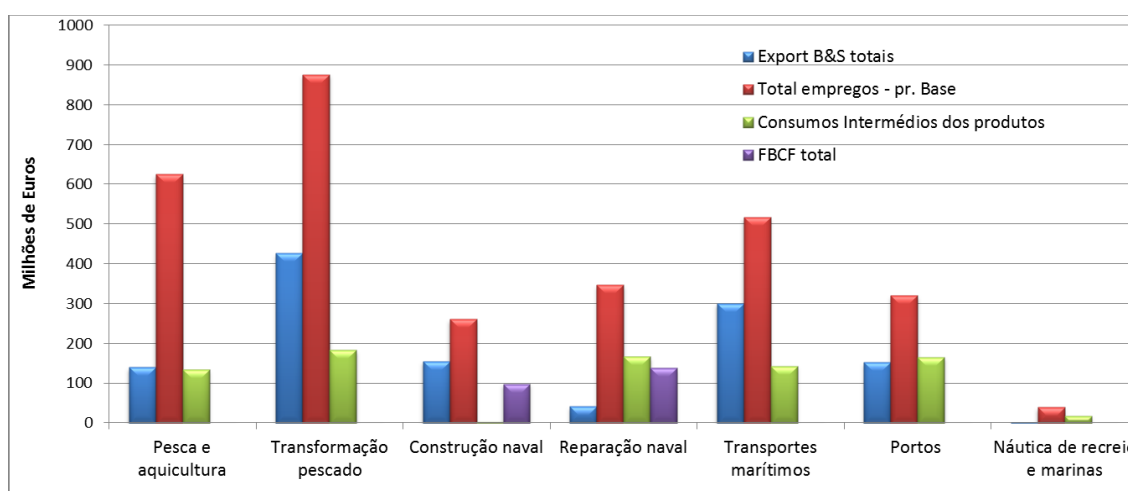


Fig. 4 - Dados económicos dos produtos marítimos



Os valores absolutos relativos às exportações, ao total de empregos, aos consumos intermédios dos produtos e à Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), estão representados na Figura 4.

Observa-se que nas exportações e nos empregos o setor mais importante é o da Transformação e Comercialização de Pescado, representando respetivamente 35% e 29% do Cluster do Mar e 0,87% e 0,27% dos totais nacionais.

Relações Intersetoriais em valores absolutos no Cluster do Mar

Como mencionado anteriormente, a força de um Cluster depende da robustez das relações comerciais e financeiras entre as empresas e os setores que o constituem. Os dados da [MEM] revelam que as ligações intersetoriais existentes no Cluster do Mar em Portugal são, em geral, muito fracas. Por outro lado, existem poucas relações intrassetoriais

importantes. Os fluxos intersetoriais no Cluster estão representados na Figura 5.

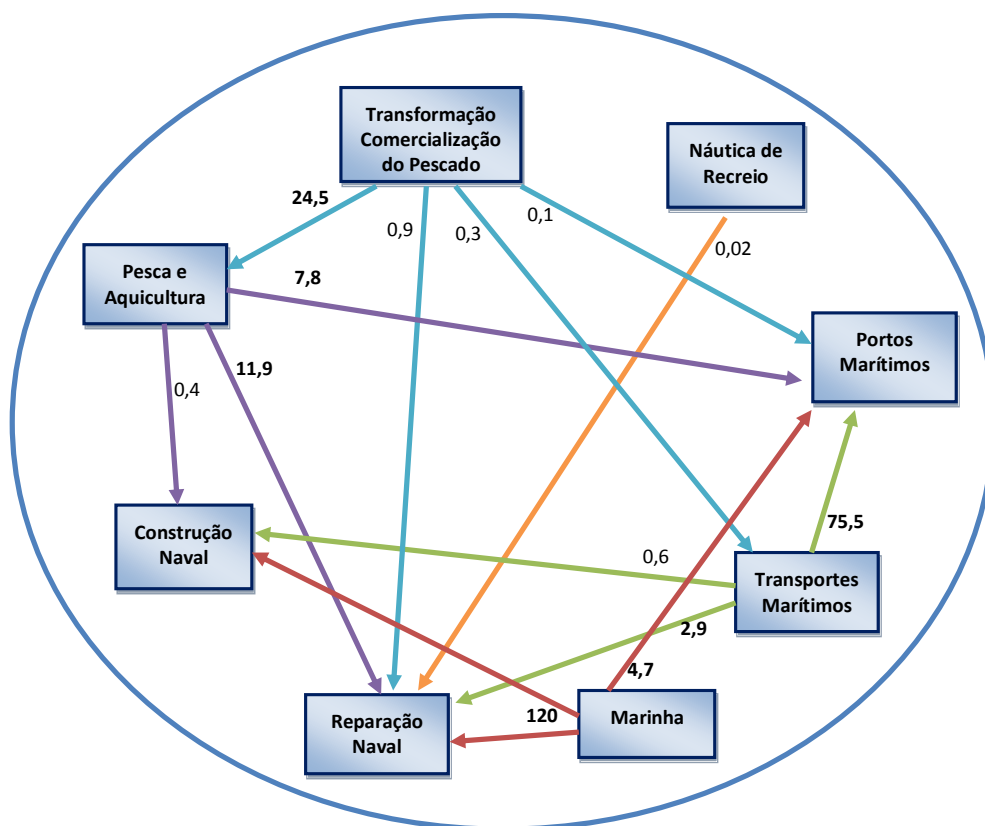
Salientam-se, pela sua maior importância, as ligações entre: a Marinha e a Construção e Reparação Naval (120 m€); entre os Transportes Marítimos e os Portos (75,5 m€); e entre a pesca e a transformação de pescado (24,5 M€).

Coefficientes de Interdependência

A matriz inversa proporciona a determinação do relacionamento direto e indireto, através dos coeficientes de interdependência. Neste estudo, tendo em atenção a realidade da economia marítima portuguesa e a experiência empírica internacional, estabeleceram-se os seguintes valores de referência:

- Coeficientes de interdependência para ligações fortes com valores $\geq 0,5$ – conclui-se que não existem entre os setores do Cluster do Mar Português;

Fig. 5 - Relações comerciais intersetoriais no Cluster (M€)



- Coeficientes de interdependência para ligações médias com valores $\geq 0,1$ e $< 0,5$ -, observa-se a existência de apenas uma dentro do Cluster, entre os setores dos transportes marítimos e dos portos. Registam-se ainda mais quatro interdependências de ligações médias com outros setores nomeadamente entre o setor da fabricação de produtos metálicos e a construção naval; entre o setor da reparação, manutenção e instalação máquinas e o setor da reparação naval; entre o setor das atividades auxiliares dos transportes e os portos marítimos; e entre o setor das atividades de aluguer e os transportes marítimos;
- Coeficientes de interdependência para ligações fracas com valores $\geq 0,05$ e $< 0,1$ - não existem dentro do Cluster, mas existem muitas com setores fora do Cluster;

- Coeficientes de interdependência para ligações sem relevância para um Cluster com valores $< 0,05$.

Impacto - Efeitos Multiplicadores das Atividades Marítimas

Para se avaliar o verdadeiro impacto da economia marítima portuguesa é necessário calcular os seus “efeitos indiretos” (compras a outros setores) e os “efeitos induzidos” (resultantes das compras efetuadas pelos trabalhadores das atividades marítimas). Na análise do modelo de Entradas - Saídas e do cálculo dos efeitos multiplicadores é importante distinguir o conceito de endógeno (estar dentro do modelo) do conceito de exógeno (estar fora do modelo).

Tabela 2 - Coeficientes de interdependência

(cor laranja - ligação forte; cor verde - ligação média, cor azul - ligação fraca)

Ramos homogêneos	Pesca e aquicultura	Preparação e conservação de peixes	Construção naval	Reparação naval	Transportes por água	Auxiliares dos transportes por água	Náutica recreio marinas
Pesca e aquicultura	1,06	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Preparação e conservação de peixes,	0,00	1,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Construção naval	0,00	0,00	1,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Serviços de reparação naval	0,02	0,00	0,00	1,09	0,01	0,00	0,00
Transportes por água	0,00	0,00	0,00	0,00	1,16	0,00	0,00
Serviços auxiliares transportes por água	0,01	0,00	0,00	0,00	0,17	1,01	0,00
Serviços náutica recreio, marinas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00
Fabricação produtos metálicos, exceto	0,01	0,01	0,12	0,06	0,01	0,00	0,01
Reparação, manutenção instalação máq	0,02	0,02	0,00	0,12	0,01	0,01	0,01
Atividades auxiliares dos transportes	0,01	0,00	0,00	0,00	0,08	0,28	0,00
Atividades de aluguer	0,00	0,00	0,01	0,01	0,13	0,01	0,03

Os multiplicadores do tipo-1 ([MEM] aberta) – avaliam o acréscimo direto e indireto sobre a produção, empregos, rendimento ou impostos, resultantes de um incremento na procura final de um determinado produto. Os multiplicadores do tipo-2 ([MEM] fechada) – revelam o acréscimo induzido pelos salários das famílias sobre a produção, empregos, rendimento ou impostos, resultantes de um incremento na procura final de um determinado produto.

Procedendo aos cálculos, para uma procura inicial unitária por setor, mantendo os restantes setores inalteráveis, foram obtidos os efeitos multiplicadores do tipo-1 (efeitos diretos + indiretos) e do tipo-2 (efeitos diretos

+ indiretos + induzidos) para as atividades marítimas em estudo, como se mostra na Tabela 3.

Da análise dos fatores multiplicadores resulta a importância dos Transportes Marítimos e da Náutica de Recreio, evidenciando os maiores efeitos multiplicadores. Em termos de valores monetários do impacto, originados pelos fatores multiplicadores, resulta a Figura 6.

Quanto aos efeitos Multiplicadores dos Tipos-1 e 2 nas Importações e no VAB, obtiveram-se os valores patentes na Tabela 4.

Tabela 3 - Efeitos Multiplicadores

Setores Marítimos	Tipo-1	Tipo-2	Efeito Induzido
Pesca e aquicultura	1,459	2,588	1,129
Preparação e conservação de peixes, crustáceos	1,625	2,343	0,717
Construção naval	1,447	2,509	1,061
Serviços de reparação naval	1,591	2,751	1,160
Transportes por água	2,066	3,090	1,025
Serviços auxiliares dos transportes por água	1,564	2,662	1,097
Serviços náutica recreio marinas	1,769	3,075	1,306

Figura 6 - Valores dos impactos originados pelos multiplicadores do Tipo-1 e 2

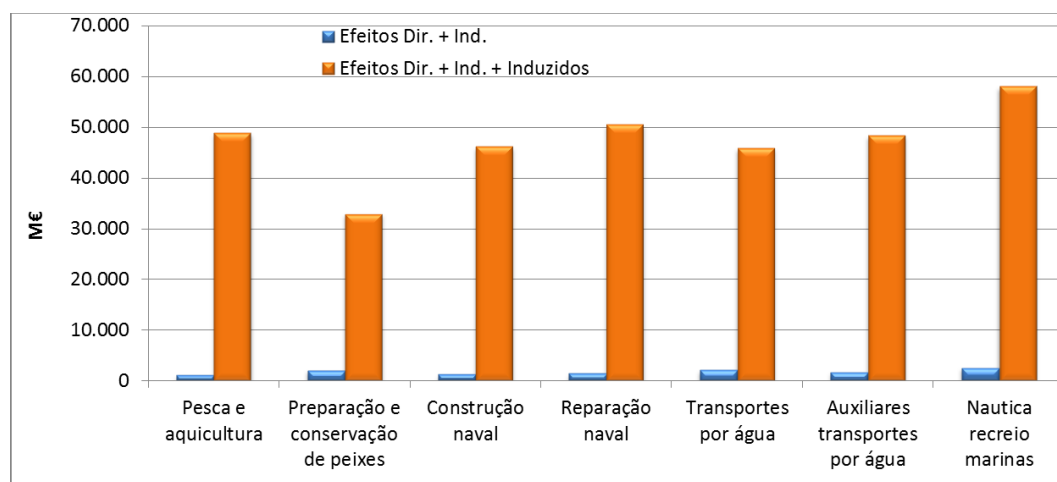


Tabela 4 - Efeitos Multiplicadores nas Importações e no VAB

Multiplicadores das Importações e do VAB		Pesca e aquicultura	Transformação do pescado	Construção naval	Serviços de reparação naval	Transportes marítimos	Portos Marítimos	Náutica d recreio marinas
Por setor marítimo								
Importações	Tipo-1	3,167	1,296	1,261	1,523	2,173	1,920	2,382
	Tipo-2	4,801	1,397	1,464	1,875	2,762	3,591	3,775
VAB	Tipo-1	1,290	2,278	1,496	1,607	2,935	1,535	1,874
	Tipo-2	1,759	3,363	2,325	2,415	4,067	2,087	2,800

Na análise da Tabela 4, considerando apenas os valores dos multiplicadores, verifica-se que nas importações o setor das pescas e aquicultura é o que apresenta maior valor, pelo que, em termos de políticas de economia do mar, parece interessante tentar contrariar esta situação, através da substituição de importações por produtos nacionais. No VAB observa-se que é o setor dos transportes marítimos o que apresenta um multiplicador mais significativo, pelo que o apoio a este setor deverá saldar-se em mais emprego e rendimento.

Outras quantificações podem ser calculadas, como por exemplo os “Índices de Ligação para Trás e para a Frente” que mostram o encadeamento e a dependência dos setores marítimos relativamente aos restantes setores ou o cálculo do impacto no emprego marítimo, face ao investimento a realizar em cada setor.

Conclusões

Os setores de atividade marítima representam um segmento da economia que gera emprego e riqueza, mas que necessita de ser potenciado, sendo a contribuição para o PIB na ordem dos 2,5%.

Quer a análise qualitativa quer a análise quantitativa do *Cluster* do mar português identificaram os setores Portuário e de Ensino e de Investigação, como os que apresentam ligações intersectoriais mais intensas e variadas (com a Administração Central e Local, com as empresas e com as instituições de ensino/I&D, numa lógica de “Hélice Tripla”).

A análise quantitativa evidenciou um baixo nível de trocas comerciais dentro do *Cluster*. Através dos coeficientes intersectoriais verificou-se que não existem ligações fortes, mas apenas algumas ligações médias entre

setores: dos 126 setores considerados na [MEM], apenas onze apresentam ligações significativas.

Os resultados qualitativos e quantitativos apresentam pontos de convergência, sendo de realçar a existência de fracas ligações comerciais, o fraco nível de cooperação e a inexistência de competição entre os principais setores da economia marítima portuguesa. Nesse sentido, os principais indicadores de um *Cluster* não se verificam na economia marítima nacional.

Alguns setores evidenciam forte potencial de arrastamento dos restantes setores do *Cluster*, como sejam os Transportes Marítimos e a Náutica de Recreio.

Reconhecimento

Este trabalho insere-se na linha de investigação “Análise Económica e Tecnológica de *Clusters* Marítimos” do Centro de Engenharia e Tecnologia Naval (CENTEC), que beneficia do financiamento plurianual da Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Referências

- [1] Moreira, A. (2003) – “Maritimidade e Continentalidade”, in *O mar no futuro de Portugal*, VIII Simpósio, Academia da Marinha, Lisboa, 31-40.
- [2] Vieira Matias, N. (2004) – “O Horizonte do Mar Português”, *Nação e Defesa*, Nº 108-2ª Série, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 27-40.
- [3] Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), ratificada pelo Decreto do Presidente

- da República nº 67-A/97, de 14 de Outubro.
- [4] Resolução de Conselho de Ministros nº 9/2005, de 17 de Janeiro, Diário da República
- [5] www.emepc.gov.pt
- [6] Pitta e Cunha, T. (2004) – “A Importância Estratégica do Mar para Portugal”, Nação e Defesa, Nº 108-2ª Série, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 41-52.
- [7] OECD, (1999) - Boosting Innovation: The *Cluster* Approach. OCDE Proceedings, Paris.
- [8] Crawford, R. (1994) - Na Era do Capital Humano: O Talento, a Inteligência e o Conhecimento como forças económicas. Seu impacto nas empresas e nas decisões de investimento. São Paulo: Editora Atlas.
- [9] Ifor Ffowcs-Williams, International *Cluster* Managers: Their Roles, Characteristics and Training Needs BI Norwegian School of Management Oslo, 11 February 2010, *Cluster Navigators* Ltd New Zealand.
- [10] Shakya, *Clusters* for Competitiveness, A Practical Guide & Policy Implications for Developing *Cluster* Initiatives, February 2009, International Trade Department, World Bank.
- [11] Hoffman, V. M.; Molina, F. X. (2004) - Cooperação e Transferência de Conhecimento entre Empresas Integradas a Redes de Base Territorial. Anais do congresso SLADE, Sociedade Latino-Americana de Estratégia.
- [12] Greenhalgh, B. (2010) - Fostering international *Cluster* cooperation – *the handbook*. England Northwest.
- [13] Kearney, A. T. (2000) - Joint Venture’s Internet *Cluster* Analysis. Silicon Valley Network, San Jose, California.
- [14] Cooke, P. (2001) - *Clusters* as Key Determinants of Economic Growth: The Example of Biotechnology *Cluster* Policies – *Cluster* Development. Edited by Age Mariussen, Stockholm.
- [15] Andersson, T. Hanson, E.W. Serger, S.S. and Sörvik, J. (2004) - The *Cluster* policies whitebook. IKED, Stockholm.
- [16] OECD, (2001) - Enhancing SME Competitiveness. OECD Bologna Ministerial Conference, Paris.
- [17] Simões, A.; Salvador, R., e Guedes Soares, C. (2012), Planeamento do espaço marítimo e do cluster do mar português. *Engenharia e Tecnologia Marítima*. C. Guedes Soares e N. Santos, (Eds.). Lisboa: Edicoes Salamandra, Lda.; pp. 99-122.
- [18] Wijnolst, N. (2006) - Dynamic European Maritime *Clusters*. Published by Maritimt Forum, Norway and Dutch Maritime Network in cooperation with European Network of Maritime *Clusters*.
- [19] Ferreira, A.; Salvador, R., and Guedes Soares, C. (2012), As relações intersectoriais no cluster do mar Português, *Engenharia e Tecnologia Marítima*. C. Guedes Soares e N. Santos (Eds.). Lisboa: Edicoes Salamandra, Lda; pp. 85-98.

- [20] Porter, M. (1994) - Construir as vantagens competitivas de Portugal. Lisboa: Fórum para a Competitividade Monitor Company.
- [21] Liberato, J.; Salvador, R.; Guedes Soares, C., e Ferreira, A.M. (2008), O Cluster Marítimo Português no Contexto Mundial e Europeu. *O Sector Marítimo Português*. Guedes Soares, C. e Costa Monteiro C., (Eds.). Lisboa: Edições Salamandra, Lda.; pp. 41-58.
- [22] Lopes, E. (2009) - O HyperCluster da Economia do Mar. Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa. SAER/ACL, Lisboa.
- [23] Salvador, R. e Guedes Soares, C. (2006) Metodologias para Estimação de Níveis de Competitividade e Ligações Inter-Sectoriais num Cluster do Mar. *Inovação e Desenvolvimento nas Actividades Marítimas*. C. Guedes Soares e V. Goncalves de Brito, (Eds.). Lisboa: Edições Salamandra, Lda.; pp. 85-101.
- [24] Salvador, R.e Guedes Soares, C. (2008), O modelo de Leontief como Instrumento de Análise do Cluster do Mar. *O Sector Marítimo Português*, Guedes Soares, C. e Costa Monteiro C., (Eds.). Lisboa: Edições Salamandra, Lda.; pp. 59-68.

[» voltar ao Sumário](#)



Instituto de Estudos Políticos
Universidade Católica Portuguesa
Palma de Cima | 1649-023 Lisboa
Tel.: (+351) 217 214 129
Fax: (+351) 217 271 836
E-mail: secretariado.iep@iep.lisboa.ucp.pt
Web: www.iep.lisboa.ucp.pt

Linha de Investigação em Assuntos Marítimos
Instituto de Estudos Políticos
Universidade Católica Portuguesa
Palma de Cima | 1649-023 Lisboa
Tel.: (+351) 217 214 129
E-mail: investigacao.mar@iep.lisboa.ucp.pt
Web: www.iep.lisboa.ucp.pt/LIAM