

A Importância Estratégica do Mar para Portugal

Tiago de Pitta e Cunha

Coordenador da Comissão Estratégica dos Oceanos

Resumo

O autor analisa a importância do mar para Portugal, à luz do seu posicionamento geoestratégico. Como país de tradição marítima, Portugal pode projectar a sua marca distintiva no panorama internacional servindo de ponte entre três continentes – Europa, África e América. O mar português é não só um activo crítico com vastas potencialidades económicas como também espaço de cultura, turismo e lazer. Referindo-se ao Relatório elaborado pela Comissão Estratégica dos Oceanos, destaca as três áreas em que o posicionamento estratégico referido tem maior impacto: **Defesa, Economia, e Relações Internacionais, Diplomacia e Cooperação**. Na área da Defesa salienta o valor estratégico que o território nacional, continental e insular, tem para a União Europeia e para a NATO. No que respeita à Economia recomenda uma exploração criteriosa dos recursos marinhos e, por outro lado, que os portos nacionais, em particular Sines, devem ser um terminal das ligações transoceânicas, para penetração não só na Península Ibérica, como ligação ao Norte da Europa, e à costa ocidental africana. Nas Relações Internacionais, Diplomacia e Cooperação, Portugal como membro empenhado da União Europeia deve utilizar a experiência adquirida ao longo da sua história ao cruzar-se com outras culturas. A participação nas Nações Unidas na negociação da agenda internacional dos oceanos e do direito do mar, confere-lhe abertura a “alianças estratégicas e táticas” com outros países de vocação marítima, e o estabelecimento de parcerias público-privadas multilaterais ou bilaterais.

Abstract

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vejam os:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A Comissão Estratégica dos Oceanos

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

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

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

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

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

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

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

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

Potenciar o posicionamento geoestratégico de Portugal como nação oceânica

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

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

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

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

Áreas de impacto geoestratégico

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

A defesa;

A economia;

As relações internacionais, a diplomacia e a cooperação.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Em resumo

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

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

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