

A economia do mar e a segurança marítima

Capitão-de-fragata Nuno Sardinha Monteiro*

1. Introdução

A economia portuguesa tem uma grande dependência relativamente ao mar, embora ela nem sempre seja percebida ou, sequer, reconhecida. O que é um facto é que cerca de 76% da população nacional vive nas regiões costeiras¹, aproximadamente 90% dos turistas que nos visitam procuram a proximidade ao mar² e quase 70% das nossas importações chegam por via marítima³. Existem muitos outros indicadores que ilustram a importância económica dos oceanos para Portugal e para a generalidade dos países. Essa importância vai ser caracterizada através da análise dos seguintes agregados de actividades económicas de âmbito marítimo: turismo marítimo e náutico; portos e transportes marítimos; pesca, aquicultura e indústria do pescado; e energia *offshore*.

Porém, os riscos e as ameaças no ambiente marítimo têm-se multiplicado, incluindo riscos naturais (como as calamidades com impacto na faixa litoral), riscos e ameaças decorrentes do uso do mar (como a depredação de recursos marinhos e a poluição do mar) e ameaças directas ao uso do mar ou que do mar tiram partido (como o terrorismo marítimo, a proliferação de armamento, os tráficos, a imigração ilegal e a pirataria). Neste texto, discutem-se esses riscos e essas ameaças, procurando demonstrar a necessidade de preservar a segurança marítima, como condição de base para um adequado aproveitamento económico dos oceanos. A segurança marítima é aqui entendida no sentido mais lato do termo, incluindo a “protecção do domínio marítimo (e a limitação dos efeitos) face a perigos, danos ambientais, riscos ou perdas, tanto acidentais como naturais”⁴ (*safety*) e a “protecção do domínio marítimo contra ameaças ou actos ilícitos intencionais”⁵ (*security*). Este entendimento lato de segurança marítima justifica-se pelo facto de tanto a *safety* como a *security* serem essenciais aos equilíbrios de ordem económica, social e política, bem como à segurança nacional.

* Escola Naval – Centro de Investigação Naval

¹ Tiago Pitta e Cunha, “Portugal e o mar”, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Abril de 2011, p. 84.

² Com base nos valores do INE – distribuição das Dormidas na Hotelaria por Concelho [citado em Comissão Estratégica dos Oceanos, “O Oceano – Um desígnio Nacional para o Século XXI” – Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos – Parte II (Análise e propostas), Lisboa, s. ed., 15 de Março de 2004, p. 147].

³ Instituto Nacional de Estatística, “Anuário Estatístico de Portugal 2008”, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa, 2009.

⁴ *The Wise Pen Team* (Vice Admirals Fernando del Pozo, Anthony Dymock, Lutz Feldt, Patrick Hebrard, Ferdinando Sanfelice di Monteforte), “*Maritime Surveillance in Support of Common Security and Defence Policy – The Wise Pen Team Final Report to EDA Steering Board*”, 15 March 2010, Annex A (*Definitions*), Para 9 (*Maritime safety*), p. 46.

⁵ *Idem, ibidem*, Annex A (*Definitions*), Para 8 (*Maritime security*), p. 45.

2. Economia do mar

A economia do mar agrega as actividades que, directa ou indirectamente, estão relacionadas com o mar. Num estudo de 2005, a consultora *Douglas-Westwood* elencou as seguintes actividades integrantes da economia do mar: transporte marítimo, turismo náutico, exploração de gás e petróleo *offshore*, indústria de transformação de pescado, equipamentos marítimos, pesca, construção naval, construção naval militar, portos, aquicultura, construção de iates e de embarcações de recreio, cruzeiros marítimos, serviços marítimos⁶, energias renováveis no mar, hidrografia e tecnologia subaquática⁷.

Por uma questão de poupança de espaço e, também, porque algumas destas actividades têm um peso residual na economia nacional, nesta comunicação a avaliação da economia do mar centra-se em quatro conjuntos de actividades que, por um lado, são de grande importância para Portugal e que, por outro, têm uma ligação mais visível à segurança marítima:

- Turismo marítimo e náutico;
- Portos e transportes marítimos;
- Pesca, aquicultura e indústria do pescado;
- Energia *offshore*.

2.1 Turismo marítimo e náutico

A importância do turismo relacionado com o mar pode ser avaliada através de duas abordagens distintas. Uma primeira, mais abrangente, passa por tomar em consideração todo o turismo marítimo ou balnear, ou seja todo aquele que procura a costa e a proximidade do mar. A segunda abordagem, mais restritiva, considera apenas o turismo náutico e a náutica de recreio, que cobre actividades mais especializadas, como os vários desportos náuticos, os cruzeiros marítimo-turísticos, as talassoterapias, etc. Apresentam-se a seguir elementos de avaliação referentes a cada uma dessas abordagens, cientes de que uma e outra resultam em valores bastante diferentes.

Assim, numa abordagem mais abrangente, tem cabimento referir que a proximidade do mar é o factor chave para os turistas que nos visitam e que em 90% dos casos procuram a zona costeira do país. Este dado, associado ao facto de o turismo ser a actividade que induz maior riqueza na economia nacional por cada euro investido, representando 11% do PIB português e cerca de 10% do emprego, ajuda a perceber o peso do turismo marítimo ou balnear na economia nacional⁸.

⁶ Agentes de navegação, afretadores, organismos de regulação marítima, sociedades de classificação, consultores e inspectores.

⁷ *Douglas-Westwood Limited*, “*World Marine Markets*”, Canterbury (UK), s.ed., Março de 2005.

⁸ Conclusão do estudo encomendado pela Confederação de Turismo Português (CTP) à Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo da Universidade do Algarve – Conta Satélite do Turismo – metodologia da Organização Mundial de Turismo (OMT) – anunciado pelo INE, Direcção-Geral do Turismo (DGT), Universidade do Algarve [citado em Comissão Estratégica dos Oceanos, “O Oceano – Um desígnio

Quanto ao turismo náutico e à náutica de recreio, revelam uma crescente procura pelos turistas, dado estes pretenderem cada vez mais férias activas, não se satisfazendo apenas com um turismo sedentário. O estudo “O *Hypercluster* da Economia do Mar” – apresentado pela Sociedade de Análise Estratégica e de Risco (SaeR) em 2009 – estima que o turismo náutico e a náutica de recreio possam crescer 8 a 10% ao ano, a nível internacional⁹. Portugal, pela sua localização e clima, tem excelentes condições naturais para oferecer aos turistas náuticos e aos nautas de recreio, o que se reflecte no crescimento previsto destas actividades, no nosso país, ser de cerca de 11%¹⁰.

Importa referir, ainda, que existe em toda a Europa um défice de infra-estruturas de acolhimento para embarcações (i.e. de marinas), estimando-se em mais de 70 mil as embarcações de recreio que não têm local de amarração¹¹. Isso justifica uma aposta na construção de marinas orientadas para a captação de utilizadores não residentes, que permitirá consolidar Portugal como destino turístico de eleição e rentabilizar as suas excelentes condições naturais perante um grupo de turistas de grande interesse económico (visto o turista náutico despende habitualmente muito mais que o turista padrão).

Todavia, para a sustentabilidade tanto do turismo marítimo como do turismo náutico, é fundamental assegurar um elevado nível de protecção da faixa litoral e das zonas costeiras, de forma a evidenciar o trinómio em que assenta a vantagem competitiva da atracção turística de Portugal: *Sol, mar & segurança*. De facto, hoje em dia, a oferta de *Sol & mar* já não é suficiente, como o demonstram as enormes quebras de receitas de turismo em países que (desfrutando desses dois elementos) possuem, também, problemas de insegurança. Dessa forma, actualmente a oferta turística tem que incluir o factor *segurança*, dando origem a essa equação: *Sol, mar & segurança*.

2.2 Portos e transportes marítimos

As actividades ligadas aos portos e transportes marítimos têm tido, a nível mundial, um crescimento quase contínuo, desde a década de 1960. Esta tendência deve-se a dois factores principais: o seu baixo custo comparativo e o incremento do comércio internacional, decorrente do processo de globalização. Assim, de acordo com a base de dados *Equasis*, da Comissão Europeia, o número de navios mercantes existentes em todo o mundo, em 2010, ascendia a 77 768¹², incluindo, entre outros, navios de carga (vulgo cargueiros), porta-contentores, navios Ro-Ro (*Roll on / Roll off*)¹³, graneleiros, navios-tanque e navios de passageiros. A estes navios

Nacional para o Século XXI – Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos – Parte II (Análise e propostas), Lisboa, s. ed., 15 de Março de 2004, p. 147].

⁹ SaeR, “O *Hypercluster* da Economia do Mar”, s.l., s.ed., 17 de Fevereiro de 2009, p. 148.

¹⁰ *Idem, ibidem*, p. 148.

¹¹ Félix Ribeiro, “A economia do mar – Actividades e actores” [in “Políticas públicas do mar”, coordenação de N. Vieira Matias, V. Soromenho-Marques, João Falcato e Aristides G. Leitão], Lisboa, Esfera do Caos, Novembro de 2010, p. 160.

¹² Equasis, “*The World Merchant Fleet in 2010 – Statistics from Equasis*”, Table 1, p. 6.

¹³ Essencialmente para transporte de veículos.

corresponde uma capacidade de carga de 932 milhões de toneladas¹⁴. Não é, pois, de estranhar que cerca de 90% do comércio mundial circule por via marítima¹⁵, incluindo quase 2/3 do petróleo extraído em todo o mundo¹⁶, o que significa que o mar desempenha um papel particularmente relevante no sector do abastecimento energético.

Entretanto, perspectivam-se, para um futuro próximo, duas novidades que alterarão alguns dos paradigmas actuais do transporte marítimo, contribuindo ainda mais para o reforço da sua importância, nomeadamente a perspectiva de abertura da “passagem do noroeste” (que é uma rota marítima que liga o Atlântico e o Pacífico através do oceano Ártico¹⁷) e o programa de expansão e alargamento do Canal do Panamá (que permitirá o aumento do número de trânsitos pelo canal e a passagem de navios de maiores dimensões¹⁸).

Neste âmbito, importa relevar que as águas portuguesas se encontram no centro de algumas das principais rotas marítimas, desempenhando um papel muito importante no comércio mundial. Esse papel poderá acentuar-se ainda mais se os portos portugueses conseguirem consolidar-se como porta de entrada na Europa das mercadorias provenientes de Ásia, África ou América. O programa de expansão e alargamento do canal do Panamá poderá funcionar como catalisador dessa consolidação, visto abrir novas oportunidades a portos localizados na fachada atlântica da Europa, como são os portos portugueses.

Cabe aqui referir, ainda, que o intenso tráfego que passa ao longo da nossa costa é um dos sustentáculos da indústria de reparação naval portuguesa, a qual deverá constituir uma aposta estratégica do país, dada a dificuldade de qualquer estaleiro naval europeu em competir com os congéneres asiáticos na construção naval, propriamente dita.

Voltando ao transporte marítimo, agora num contexto nacional, cerca de 60% de todo o comércio externo português, em volume, ocorre por via marítima e quase 70% das importações nacionais, também em volume, usa a mesma via¹⁹. No quadro das importações por via marítima, assumem particular importância os combustíveis fósseis, pois recebemos por mar todo o petróleo e quase 2/3 do gás natural que consumimos.

Face aos dados apresentados, é fundamental garantir a segurança do transporte marítimo que cruza as águas portuguesas, pois o tráfego por mar é essencial para assegurar o regular funcionamento do comércio global (90% do qual circula por via marítima) e do comércio externo português (60% do qual se processa por mar).

¹⁴ Equasis, *op. cit.*, Table 2, p. 6.

¹⁵ *US Marine Corps, US Navy & US Coast Guard, A cooperative strategy for 21st century seapower*, s.l., s.ed., October 2007, p. 3.

¹⁶ *Lexington Institute, “Maritime Security”*, Arlington – Virginia (United States of America), s. ed., January 2008, p. 6.

¹⁷ Esta passagem só tem sido transitável no Verão, mas a diminuição dos gelos polares, devido ao aquecimento global, vai torná-la utilizável anualmente por períodos cada vez mais alargados, possibilitando uma redução de 2700 a 5000 milhas na passagem do Atlântico para o Pacífico e vice-versa.

¹⁸ A proposta de alargamento e expansão do Canal do Panamá foi aprovada em referendo nacional desse país, em 22 de Outubro de 2006, por aproximadamente 80% dos votantes.

¹⁹ Instituto Nacional de Estatística, *op. cit.*

2.3 Pesca, aquicultura e indústria do pescado

O sector da pesca, aquicultura e indústria do pescado desempenha um papel essencial nas vidas de milhões de pessoas em todo o mundo. A *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) estima que, em 2006, a pesca (incluindo as capturas e a aquicultura) produziu em todo o mundo cerca de 110 milhões de toneladas de pescado para alimentação humana, correspondendo a uma oferta *per capita* de 16,7 kg, o valor mais elevado desde que aquela organização regista estes dados. Importa referir que a aquicultura foi responsável por 47% dessa produção de pescado²⁰, estando à beira de ultrapassar as capturas.

Neste cenário global, cabe relevar que, de acordo com os dados da FAO de 2005, os portugueses apresentam um elevadíssimo consumo de peixe *per capita*: 55,6 kg/habitante/ano²¹ – valor que foi o maior de entre os países da UE e o segundo mais elevado em todo o mundo, a seguir ao Japão²². Esse facto – associado à fraca produtividade das embarcações de pesca nacionais, essencialmente vocacionadas para a pesca costeira artesanal – leva a que Portugal importe mais de dois terços do pescado consumido²³.

De qualquer maneira, este é um sector importante na economia portuguesa e com um peso sociológico muito acentuado, devido aos 90 000 empregos que lhe estão associados (cerca de 1/3 de forma directa e os restantes contabilizando os efeitos indirectos das actividades respectivas)²⁴. Além disto, este sector – apesar das reduções que se têm verificado nos números de embarcações e de pescadores – possui um potencial de crescimento significativo, sobretudo na área da aquicultura²⁵, que pode e deve constituir a chave para a redução das importações nacionais de peixe. Nessa óptica, é importante continuar a pugnar pela vigilância e fiscalização das nossas águas, combatendo a sobrepesca e a exploração ilegal dos recursos pesqueiros, muitas vezes por embarcações estrangeiras.

2.4 Energia offshore

O aumento das necessidades mundiais de energia tem levado a procurar no mar, quer novas jazidas de combustíveis fósseis, quer novas formas de energia. Algumas delas ainda se encontram em estádios de desenvolvimento muito iniciais e muito distantes de uma exploração

²⁰ FAO – *Food and Agriculture Organization of the United Nations (Fisheries and Aquaculture Department)*, “*The state of world fisheries and aquaculture 2008*”, Roma (Itália), s.ed., 2009, p. 3.

²¹ FAO – *Food and Agriculture Organization of the United Nations, Fisheries and Aquaculture Department, Fisheries and Aquaculture Economics and Policy Division, Fisheries and Aquaculture Information and Statistics Service (FIES)*.

²² Se exceptuarmos os países, designadamente ilhas e arquipélagos, com menos de 400 000 habitantes.

²³ Tiago Pitta e Cunha, *op. cit.*, p. 118.

²⁴ SaeR, *op. cit.*, p. 105 (Quadro 4).

²⁵ Conforme foi referido, a aquicultura já é responsável por cerca de 47% da oferta mundial de pescado alimentar em todo o mundo. Em Portugal, o potencial de crescimento é particularmente significativo, pois, de acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística, a aquicultura representou apenas 4,2% da oferta de pescado em 2008 (percentagem calculada com base nos dados contidos no “Anuário Estatístico de Portugal 2008”, do Instituto Nacional de Estatística).

rentável. Face ao exposto, apenas se abordarão, nesta comunicação, os seguintes recursos energéticos:

- No âmbito dos combustíveis fósseis: o petróleo e o gás natural;
- No âmbito das energias renováveis: a energia eólica *off-shore* e a energia das ondas.

2.4.1 Combustíveis fósseis

No que respeita aos combustíveis fósseis, dois factores têm contribuído para o incremento da sua prospecção e exploração nos espaços marítimos:

- A progressiva exaustão das reservas existentes em terra;
- A subida significativa dos preços do petróleo e do gás natural, tornando rentáveis explorações ao largo da costa que, até há pouco tempo atrás, não o eram.

De facto, em 2008, a produção de petróleo e de gás natural *off-shore* já representou, respectivamente, 34% e 29% da produção mundial desses hidrocarbonetos²⁶. Acresce ainda que, nos últimos 10 anos, mais de metade das novas descobertas de petróleo e de gás natural ocorreram no mar²⁷. Isso explica, em grande medida, que as previsões apontem para que, em 2015, o petróleo e o gás natural provenientes de explorações *off-shore* atinjam, respectivamente, 39% e 34% da produção total²⁸.

Em termos nacionais, as prospecções de hidrocarbonetos efectuadas até à data têm permitido identificar condições geológicas e sedimentares favoráveis à ocorrência de petróleo e de gás natural em algumas áreas oceânicas. Contudo, são ainda necessários trabalhos de prospecção complementares, que permitam esclarecer a viabilidade, em termos técnicos e económicos, da exploração dessas reservas de hidrocarbonetos, em fundos marinhos nacionais. Com esse objectivo, em 2007 foram atribuídas concessões para pesquisa e exploração de vários blocos em áreas sob soberania nacional, localizadas tanto em terra, como nos espaços marítimos ao largo de Portugal continental, verificando-se haver boas perspectivas de descobertas significativas.

Cabe aqui referir que, com a apresentação à Organização das Nações Unidas da proposta de extensão da plataforma continental portuguesa, importa iniciar o planeamento da prospecção desses fundos marinhos, visando uma ulterior exploração. As elevadas profundidades da plataforma continental portuguesa não constituirão uma barreira intransponível, pois a evolução constante da tecnologia tem permitido explorar cada vez mais fundo²⁹.

²⁶ Douglas-Westwood Limited & Energyfiles, “World Offshore Oil & Gas Production and Spend Forecast 2009-2013”, 10 de Agosto de 2009.

²⁷Alex Chakhmakhev & Peter Rushworth, “Global overview of offshore oil & gas operations for 2005-2009”, Revista “Offshore”, Vol. 70, Issue 5, May 2010.

²⁸ Douglas-Westwood Limited, “World Marine Markets”, Canterbury (UK), s.ed., Março de 2005, p. 62.

²⁹ Actualmente, o recorde de exploração de petróleo pertence à plataforma “Perdido”, da Shell, que flutua sobre uma coluna de água de 2438 metros, no Golfo do México, embora já se faça prospecção a mais de 3000 metros.

Além disso, será necessário começar a estudar as melhores formas de garantir a vigilância e a fiscalização da vastíssima área de fundos marinhos sob soberania nacional, de modo a dissuadir explorações ilícitas.

2.4.2 Energias renováveis

Os espaços marítimos têm surgido, ultimamente, como uma alternativa bastante atraente para as energias renováveis, nomeadamente para a energia do vento e para a energia das ondas.

Relativamente à energia do vento, importa começar por referir que os custos por unidade de energia eólica produzida *off-shore* e *on-shore* se têm aproximado rapidamente, pois as mais elevadas despesas de investimento e de exploração nos parques *off-shore* são compensadas pela economia de escala possibilitada pela maior dimensão desses empreendimentos.

Quando se iniciou o investimento na energia eólica *off-shore* (em 1991, na costa da ilha dinamarquesa de Lolland), as turbinas eram sempre instaladas a pouca profundidade, empregando-se modelos muito semelhantes aos instalados em terra. Todavia, progressivamente, foi-se aumentando a profundidade de instalação dos parques eólicos, graças à evolução da tecnologia das fundações submarinas e ao desenvolvimento de turbinas de vento flutuantes. Estas evoluções vêm ao encontro dos interesses de Portugal nesta matéria, em função da elevada profundidade média da nossa Zona Económica Exclusiva. Assim, neste momento, a profundidade não é um obstáculo ao aproveitamento da energia dos ventos na nossa costa, sendo o maior óbice a forte ondulação que por vezes se faz sentir, sobretudo na costa ocidental, no Outono e no Inverno.

Por essa razão, a energia das ondas, que corresponde ao aproveitamento da acção directa e indirecta do movimento das ondas, apresenta melhores condições de exploração nos nossos espaços marítimos do que a energia eólica. Embora ainda se esteja num estágio de desenvolvimento algo incipiente, já existem vários projectos em curso um pouco por todo o mundo, pelo que é de esperar que não se demore muito a encontrar as melhores soluções técnicas para o aproveitamento desta forma de energia. Nessa altura, Portugal poderá produzir cerca de 20% do consumo eléctrico nacional, considerando como referência a colocação de dispositivos para o efeito em 250 km da costa ocidental e admitindo o aproveitamento de cerca de 10% da energia oceânica³⁰.

Finalmente, importa referir que tanto as instalações para captação da energia eólica *off-shore* e da energia das ondas, como as plataformas de extracção de petróleo ou de gás natural, obrigarão a uma protecção reforçada, por constituírem infra-estruturas críticas, particularmente vulneráveis por se localizarem além do horizonte visível a partir de costa.

³⁰ Vítor Andrade, “Um mar de energia” (Revista “Única”), 7 de Agosto de 2010.

2.5 Valor futuro do mar

Naturalmente, a avaliação da economia do mar não se deve cingir aos usos actuais, devendo incluir o imenso valor da sua utilização vindoura. Apesar da dificuldade de proceder a uma quantificação credível, importa notar que se perspectivam utilizações futuras do mar altamente rentáveis, como a exploração de minerais, de produtos de biotecnologia ou de hidratos de metano³¹ – sem falar em usos futuros que ainda nem se conseguem descortinar. Algumas destas utilizações poderão ganhar interesse particular para o nosso país, em função da proposta de extensão da plataforma continental portuguesa, que (a ser aceite) aumentará a área de fundos marinhos sob soberania nacional para cerca de 4 milhões de km², abrindo novas possibilidades de aproveitamento económico e acarretando, também, novos desafios em termos de segurança marítima.

3. Segurança marítima

Os dados avançados dão uma boa ideia da importância do mar para a economia mundial e, sobretudo, para a economia nacional. Porém, os riscos e as ameaças no ambiente marítimo têm-se multiplicado. Por uma questão de clareza conceptual, cabe aqui distinguir entre riscos e ameaças. Os primeiros não pressupõem a existência de intenção em cometer uma acção ilegal ou em provocar dano. Já as ameaças pressupõem a intenção do agente que as produz em efectuar uma acção que é ilegal e que pode provocar dano.

Na actualidade, os riscos e as ameaças apresentam-se de diferentes formas, incluindo:

- Riscos naturais: designadamente calamidades com impacto na faixa litoral.
- Riscos e ameaças decorrentes do uso do mar: nomeadamente depredação de recursos marinhos e poluição do mar.
- Ameaças directas ao uso do mar ou que do mar tiram partido: como terrorismo marítimo, proliferação de armamento, tráficos, imigração ilegal e pirataria.

Importa, agora, reflectir um pouco melhor sobre cada uma das ameaças e dos riscos acima enunciados.

As calamidades com impacto na faixa litoral têm sido uma constante da história, com consequências muitas vezes devastadoras, por ser nessa zona que se concentram os maiores aglomerados populacionais e a grande maioria das actividades desenvolvidas pela humanidade. No entanto, as forças navais têm vindo a demonstrar a sua extrema utilidade em respostas pós-catástrofe. Tal aconteceu, no plano internacional, na sequência do tsunami que varreu a Ásia em 26 de Dezembro de 2004 e após o terramoto que sacudiu o Haiti em 12 de Janeiro de 2010, bem como, no plano nacional, com o desempenho dos meios da Marinha Portuguesa na sequência do aluvião que se abateu sobre a Madeira em 20 de Fevereiro de 2010.

³¹ Os hidratos de metano encontram-se no fundo do mar, albergando elevadas quantidades de metano, libertado, ao longo de milhões de anos, por bactérias marinhas, no seu processo de digestão de matéria orgânica. A grandes profundidades (com elevadas pressões e baixas temperaturas), esse metano associa-se com a água, formando moléculas bastante semelhantes, na sua aparência externa, ao gelo.

A depredação dos recursos marinhos decorre da sobrepesca, que tem delapidado os recursos piscícolas, à medida que as tecnologias tornam as frotas mais eficazes, levando a que mais de 75% dos recursos pesqueiros do planeta estejam em declínio acelerado³². Isso fez com que locais de pesca muito produtivos se encontrem à beira da exaustão ou estejam irreversivelmente destruídos, facto que eliminou a fonte de subsistência e o sentido das vidas de algumas comunidades costeiras.

A poluição do mar é uma ameaça importante dada a vulnerabilidade dos ecossistemas marinhos a incidentes e a acidentes geradores de poluição. O aumento do volume de tráfego marítimo e a crescente dimensão dos navios de transporte de cargas sensíveis aumentam os riscos de ocorrências neste âmbito.

O terrorismo marítimo é uma ameaça a merecer cada vez mais atenção, como se mostra pelo facto de os terroristas que atacaram Bombaim, em 2008, terem chegado à cidade por mar, e pelos registos de vários ataques terroristas a navios, nomeadamente ao destroyer americano “Cole”, ao super-petroleiro francês “Limburg” e ao navio filipino “SuperFerry 14”. Além disso, não se deve excluir a possibilidade de terroristas provocarem ataques contra infra-estruturas críticas nos espaços marítimos ou derrames deliberados nos oceanos de produtos altamente poluentes ou tóxicos.

A proliferação de armamento procura explorar todas as formas de transporte possíveis, designadamente por via marítima, como mostraram, entre outras, a abordagem ao navio “So San”, que transportava mísseis para o Iémen, e a apreensão do navio “BBC China”, que levava materiais sensíveis (componentes para o fabrico de armas nucleares) para a Líbia.

Os tráficos, nomeadamente de drogas, utilizam cada vez mais rotas marítimas, como forma de colocar os estupefacientes nos seus mercados de destino. Além disso, a localização de Portugal coloca-nos num lugar central na luta contra o narcotráfico, especialmente daquele que tem origem na América do Sul e (usando em muitos casos países africanos como placa giratória) tem como destino final a Europa. O papel central de Portugal na luta contra o narcotráfico esteve, aliás, na origem da instalação em Lisboa da sede do *Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics* (MAOC-N)³³.

A imigração ilegal por via marítima é um problema sério que afecta sobretudo os países da Europa meridional, que são o destino almejado por milhares de africanos que partem dos seus países em pirogas ou em qualquer outro tipo de embarcação que lhes possa permitir uma travessia dos espaços oceânicos – frequentemente acabando por perder a vida.

A pirataria marítima ameaça afectar cada vez mais o regular fluxo do transporte por mar, sendo particularmente preocupante em zonas como o Corno de África, onde se registaram, em

³² Tiago Pitta e Cunha, *op. cit.*, p. 100.

³³ O MAOC-N resultou de um acordo assinado entre 7 países, em Paris, com o objectivo de combater o tráfico de drogas da América do Sul para a Europa. O MAOC-N é um centro dedicado à análise, troca de informações e apoio a operações, no âmbito do combate ao narcotráfico. Esta organização internacional envolve Espanha, França, Holanda, Irlanda, Itália e Portugal, estando a Alemanha em processo de adesão. Os EUA (através do *Joint Interagency Task Force South*) e a UE (através da EUROPOL) também participam no MAOC-N.

2010, 219 ataques ou tentativas de ataque a navios (embora a presença das marinhas de guerra tenha feito gorar mais de 70% das tentativas encetadas).

De entre estes riscos e estas ameaças, alguns (nomeadamente as calamidades, a depredação de recursos marinhos ou a poluição do mar) têm um impacto directo sobre o ambiente marinho, obrigando a respostas eficazes no sentido de preservar a sustentabilidade dos oceanos e a biodiversidade. Outras ameaças (como o terrorismo marítimo, a proliferação de armamento, os tráficos, a imigração ilegal ou a pirataria) têm que ser combatidas no mar, sob pena de as suas consequências se estenderem a terra, afectando o bem-estar e o progresso das populações.

Isso obriga os Estados costeiros a um esforço de vigilância permanente dos espaços marítimos e a uma actuação constante e proactiva, no sentido de defenderem os seus interesses e de contribuírem para a estabilidade global. Nesse sentido, cada país possui o seu modelo estrutural para o fazer, não existindo um modelo padrão para dar resposta aos desafios no mar. De facto, o tipo de estruturas que cada país possui e as competências atribuídas a cada organização variam muito. Até porque algumas matérias (como o terrorismo, a proliferação, os tráficos e a pirataria, entre outras) possuem uma complexidade adicional, devido ao facto de ultrapassarem, muitas vezes, as fronteiras entre segurança externa e segurança interna (imposição da lei). Assim, nalguns países mais ricos, o exercício da soberania nos espaços marítimos está cometido a duas organizações distintas: uma armada, essencialmente vocacionada para a defesa nacional (i.e. para a actuação militar), e uma guarda costeira, essencialmente vocacionada para a segurança e a protecção civil no mar (i.e. para a actuação não militar). No entanto, essa duplicação de estruturas para exercerem a soberania no mar acaba por ser bastante dispendiosa, uma vez que obriga a adquirir meios independentes para cada uma delas, com a agravante de se tratar de meios inevitavelmente onerosos. Acresce ainda que essa duplicação de estruturas (armada / guarda costeira) está em claro contraponto com a realidade dos nossos dias, em que as ameaças transnacionais fizeram esbater, de forma inapelável, as fronteiras entre segurança externa e interna, obrigando os Estados a aproximarem e a articularem as suas forças de defesa e de segurança. Ou seja, em vez de estanqueidade de actuação, pretende-se cada vez maior unidade de esforço.

Neste aspecto, Portugal sempre privilegiou um modelo bastante racional, em que a Marinha desempenha as típicas funções militares em paralelo com funções não militares, ligadas ao exercício da autoridade pública no mar e à execução de actividades de protecção civil, bem como à investigação científica no mar e à cultura marítima. De facto, todas as etapas do desenvolvimento da Marinha Portuguesa evidenciam uma opção clara pela sua dualidade de actuação, combinando a acção militar com a acção não militar, segundo um modelo que se convencionou apelar de Marinha de Duplo Uso. Esse modelo conheceu passos fundamentais já neste século com a publicação dos Decretos-Leis n.º 43/2002 e 44/2002, ambos de 2002, que criaram a Autoridade Marítima Nacional, no âmbito da Marinha, vocacionada para o exercício do poder público nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional. Posteriormente, a Lei Orgânica da Marinha, de Setembro de 2009, veio culminar todo o dispositivo legal, tanto de

direito interno como de direito internacional, que suporta o Duplo Uso. De facto, a missão da Marinha contida nessa lei – além de reproduzir o elenco de missões constantes na Lei de Defesa Nacional e na Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas – acrescenta-lhes outras missões de âmbito não militar, incluindo “exercer a autoridade marítima e garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional”³⁴. Além disso, não é despidendo referir que a própria lei afirma, em sede preambular, dar “corpo ao paradigma da Marinha de «duplo uso», materializado numa actuação militar e numa actuação não militar, privilegiando uma lógica de economia de esforço e de escala, bem como o desenvolvimento de sinergias, por partilha de conhecimentos e recursos”³⁵.

Trata-se, assim, de um modelo de actuação que atravessou formas de organização do Estado e regimes políticos distintos, provando a sua adequabilidade à realidade geográfica e económico-financeira da nação portuguesa – caracterizada pela vastidão dos espaços marítimos e pela necessidade de racionalizar os recursos empregues para os vigiar, proteger e defender.

O modelo de Marinha de Duplo Uso permite uma utilização judiciosa dos recursos afectos à acção pública no mar, potenciando a eficiência e a eficácia no exercício da soberania do Estado nos espaços marítimos, ao mesmo tempo que dá uma resposta cabal ao imperativo constitucional de racionalização da Administração Pública.

Porém, todos são poucos para a gigantesca tarefa de contribuir para a segurança e de manter a lei e a ordem nos vastíssimos espaços marítimos nacionais, sendo que isso tem que ser feito de forma cooperativa, envolvendo todos os actores com competências no mar, devido ao carácter reconhecidamente transversal dos desafios que se colocam nos oceanos (como a protecção da biodiversidade, a preservação ambiental ou a segurança energética, entre outros).

Nessa linha, a amplitude de responsabilidades da Marinha (sem limitações geográficas), a disponibilidade de meios navais litorais e oceânicos (capazes de actuar em todos os espaços marítimos, incluindo nas zonas mais afastadas da costa) e, ainda, o saber e a experiência, fundados em séculos de operação no mar, facilitam a assunção, por parte da Marinha, de um papel de charneira na articulação dos variados departamentos do Estado com competências no mar.

Isso não implica tomar a missão de nenhum outro departamento público. Implica antes uma colaboração baseada na coerência de esforço, no respeito mútuo e na vontade de bem-fazer. Essa cooperação tem passado, inclusivamente, pela disponibilização de plataformas para a consecução de bem sucedidas operações cooperativas, que evidenciam o carácter inclusivo e não exclusivo, colaborativo e não hegemónico do modelo da Marinha de Duplo Uso, que se revela assim um elemento importante para a garantia da segurança nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional.

³⁴ Decreto-Lei n.º 233/2009, de 15 de Setembro, art. 2.º, n.º 3, al. a).

³⁵ Decreto-Lei n.º 233/2009, de 15 de Setembro, preâmbulo.

4. Conclusão

Nesta comunicação, detalhou-se o papel do mar na economia global e, sobretudo, na economia portuguesa, o qual implica uma atitude proactiva de presença, de dissuasão, de vigilância e de fiscalização, prevenindo e combatendo os riscos e as ameaças, de forma a assegurar a liberdade de navegação e a exploração criteriosa do nosso património marítimo.

Essa indissociabilidade entre a economia do mar e a segurança marítima significa que o investimento na segurança dos mares corresponde a um investimento estratégico na dinamização e na alavancagem da economia do mar e, conseqüentemente, num futuro mais próspero para Portugal.

Para finalizar, importa acentuar que a extensão da plataforma continental portuguesa implicará repensar alguns dos paradigmas da segurança marítima, até porque a segurança para além do limite exterior da Zona Económica Exclusiva assume a novidade de os direitos soberanos respeitarem apenas ao fundo do mar, não incidindo sobre a coluna de água ou o espaço aéreo sobrejacente. Além disso, não é demais sublinhar que a área dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional poderá, na prática, duplicar (ou perto disso), acarretando, naturalmente, novos desafios em termos de vigilância e fiscalização.