

A POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA DA UNIÃO EUROPEIA: VISÃO GLOBAL E DESAFIOS PARA PORTUGAL

Regina Salvador

*Cátedra Jean Monnet em “Política Marítima Integrada”
CICSNOVA – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais, NOVA-FCSH*

Resumo: Em 2007 a Comissão Europeia publicou o “Livro Azul” destinado a desenvolver uma Política Marítima Integrada (PMI) para a UE. As questões marítimas passaram a estar no “top” das prioridades da agenda europeia. Para criar uma política marítima comum e integrada foi lançado um amplo processo de consulta aos *stakeholders*, o qual deu origem a um “Livro Verde” e, mais tarde, a um “Livro Azul”, documentos fundamentais para o lançamento da novel política.

Como um dos Estados-Membros com maior Zona Económica Exclusiva e que, com o previsível alargamento da Plataforma Continental em negociação nas Nações Unidas, passará a ter sob sua jurisdição uma área oceânica de cerca de 4 milhões de km² - sensivelmente igual à área terrestre de toda a UE - Portugal deverá ter um papel estratégico na elaboração dos regulamentos marítimos da PMI.

Palavras-Chave: Política Marítima Integrada da UE, Crescimento Azul, Portugal.

Abstract: In 2007 the European Commission published the so-called “Blue Book” aimed at developing an Integrated Maritime Policy (IMP) for the European Union. Maritime issues soon became a top priority in the EU agenda. To create a common and integrated maritime policy, a broad process of including stakeholders was organised and a Green and later a Blue Book were produced as key documents.

As one of the Member States with the largest Exclusive Economic Zone and which, with the foreseeable expansion of the Continental Shelf under negotiation at the United Nations, will have under its jurisdiction an ocean area of about 4 million sq. km - roughly equal to the entire area of the EU - Portugal should play a strategic role in the drafting of PMI’s maritime regulations.

Keywords: EU Integrated Maritime Policy, Blue Growth, Portugal.

1. A Geografia Marítima da Europa

Em termos geográficos, a Europa é um continente marítimo. Está rodeada por dois oceanos e cinco mares, com uma linha de costa de cerca de 70 mil quilómetros o que, face à sua superfície, a torna no continente com maior contacto com o mar.

É ainda atravessada por diversos rios navegáveis que, ao longo dos tempos, foram fundamentais para o desenvolvimento de rotas comerciais, tecnologias navais e táticas militares (Fernand Braudel, 1996; Lewis & Runyan, 1990).

Em três dos seus lados, a periferia europeia é marítima. No sul há o Mediterrâneo e as suas antigas civilizações, os horizontes dos mundos Grego e Árabe, do Médio Oriente e do Norte de África, do Islão e do petróleo. O norte é o mundo das sagas dos Vikings, do arenque e do salmão, do Polo Norte e do petróleo do Mar do Norte. A ocidente, a imensa vastidão do Atlântico, com os seus horizontes Africano e Americano, as terras de homens negros, vermelhos e castanhos, ignoradas até aos finais da Idade Média.

A ligação da Europa ao mar vem desde os princípios dos tempos. A lendária figura que deu o seu nome ao Continente – levada por Zeus transfigurado em touro – nasceu nas margens do Mediterrâneo e é referida por Heródoto, Horácio e Ovídio e, muitos séculos depois, retomada por Dante.

A imagem que os europeus tiveram do Mundo foi muito diferente ao longo das gerações. No início, claramente “eurocentrista” (à semelhança da China que se apelidava a si própria de “Império do Meio”), pensava o mundo como centrado à volta do seu pequeno território e da sua cultura. Os mapas – expressão de uma civilização – emanavam da Europa. Independentemente da forma como é representada, a sua silhueta transmite a ligação ao elemento marítimo: uma pequena península rodeada por mares.

2. Os Novos Cenários da Geografia Marítima e da Geopolítica Mundiais

No início deste novo milénio, o mundo está cada vez mais a deslocar-se para o mar. É aqui – nas disputadas fronteiras dos “territórios” marítimos – que as ameaças e tensões se materializam.

As potências emergentes – com evidentes interesses territoriais e uma visão

da cooperação e da regulação internacionais diferente daquela que os países do Ocidente concretizaram - estão a fortalecer as suas próprias capacidades nacionais para estrategicamente controlarem importantes áreas marítimas: a China nos mares do sul da China, o Brasil no Atlântico Sul e a Rússia nas rotas do Ártico e noutras áreas de importância naval como a Crimeia e a Ucrânia. A China e a Rússia alteraram o cerne das suas estratégias da terra para o mar e os Estados Unidos adaptaram em conformidade o seu foco estratégico.

Outras ameaças como o terrorismo, a pirataria, as alterações climáticas, as migrações estão inextricavelmente ligadas à actual paisagem marítima.

Neste instável ambiente internacional um ator que, à primeira vista, pareceria uma improvável potência marítima está a estabelecer-se na cena global: a União Europeia (UE). Desde o lançamento, em 2007, da primeira missão naval (“Atalanta”) e, no mesmo ano, da adopção de uma Política Marítima Integrada (PMI), as questões navais são as que mais rapidamente evoluíram em matéria de integração. Está na forja uma política marítima comum para o Ártico.

É evidente em todo o mundo o interesse crescente pelos recursos marinhos e pelas novas indústrias marítimas como formas de criar empregos, crescimento económico e ajudar a assegurar o fornecimento de energia e a segurança alimentar.

O crescimento populacional, a insegurança das fontes tradicionais de oferta e os efeitos das mudanças climáticas tornam urgente a necessidade intuída de resolver e ultrapassar os críticos desafios marítimos.

Em especial, foram identificadas quatro áreas promissoras: a aquacultura; as energias renováveis (energias offshore do vento, das ondas e das marés); a mineração dos fundos oceânicos; e a biotecnologia azul. Os níveis tecnológico e de investimento destas indústrias “potenciais” têm vindo a melhorar com base na experiência de sectores marítimos “tradicionais” tais como a exploração de petróleo e gás offshore; os transportes marítimos; as pescas e o turismo.

Tem de se alcançar um acordo entre, por um lado, os políticos - ansiosos por orientar os incentivos financeiros para I&D e investimentos para direcções efectivas e eficientes - e as empresas, preocupadas com a redução dos elevados riscos inerentes a estas actividades radicalmente inovadoras.

3. A Política Marítima Integrada da União Europeia

Com mais de 20 milhões de quilómetros quadrados, a UE (incluindo as regiões ultraperiféricas) tem a maior zona económica marítima do planeta e uma linha de costa que é sete vezes maior que a dos EUA e quatro vezes a da Rússia.

Quase metade dos cidadãos europeus vive a menos de 50 km da linha de costa, 40% do PIB europeu é gerado em regiões marítimas e uns impressionantes 80% do comércio externo da UE é feito por via marítima.

A economia marítima da UE emprega cerca de 5.4 milhões de pessoas, gera um Valor Acrescentado Bruto de quase 500 mil milhões de euros por ano (Eurostat, 2018) e tem um elevado potencial de crescimento futuro. A segurança da Europa em matéria de proteínas de peixe, minerais e energias renováveis depende decisivamente dos recursos oceânicos.

A Política Marítima Integrada (PMI) estabeleceu-se como uma nova abordagem para fortalecer o desenvolvimento sustentável óptimo das actividades ligadas ao mar. Adoptou a visão de que, juntando as políticas sobre mares e oceanos, a Europa poderá obter melhores resultados económicos, com um menor impacto ambiental (Barroso, 2007).

As indústrias e serviços marítimos estão intimamente ligados. Tal significa que decisões numa área podem ter efeitos adversos noutras. Por exemplo, uma central de energia offshore pode prejudicar os transportes marítimos ou a pesca, o que, por sua vez, poderá ter efeitos negativos nos portos marítimos.

A PMI abrange assim domínios tão diversos como as pescas, a aquicultura, os transportes, os portos, o ambiente marinho, a investigação, as energias offshore, a construção naval, o turismo costeiro e marítimo, a vigilância marítima, o emprego nos setores marítimos, o desenvolvimento das regiões costeiras ou as relações externas em matéria oceânica.

O primeiro passo na construção da PMI foi o lançamento do *“Livro Verde Para uma Futura Política Marítima da União. Uma visão europeia para os oceanos e os mares”*, em 2006. O Livro Verde realça que a PMI deve ter por objetivo a formação de um setor marítimo inovador, competitivo e respeitador do ambiente, incidindo na necessidade de acabar com o modelo de governação setorial.

As instituições da UE, os Estados Membros e as regiões criariam estruturas de governança que deveriam assegurar que as políticas sobre os mares não continuariam a desenvolver-se isoladamente e a ter em conta as conexões e as sinergias com outras políticas.

Os “stakeholders” evidenciaram um considerável interesse durante todo o processo de consulta de 2006-07, que levaria à criação da PMI, uma política formatada através de um processo “bottom-up”. Como afirmou o então Comissário para os Assuntos Marítimos, Joe Borg: *“We have now started what I hope will turn into a wide-ranging and open debate on how Europe should be managing its interaction with the seas and oceans that surround it. We are aiming for a comprehensive debate leading to an overall policy approach, because we can no longer afford to look at Europe’s maritime heritage, Europe’s maritime economy and Europe’s maritime environment in a piecemeal fashion”*.

Em 2007, a Comissão Europeia elaborou um plano de ação (“Livro Azul”): *“this led to the formulation of the Blue Book, which envisioned measures for providing a coherent policy framework to allow for the optimal development of all sea-related activities in a sustainable manner”* (European Commission, 2007).

De entre as dezenas de ações previstas no Livro Azul destacam-se as seguintes, como as mais urgentes:

- O ordenamento do território e a gestão integrada da orla costeira.
- Uma abordagem integrada para a recolha, processamento e divulgação de dados.
- Coordenação e monitorização das atividades e processos de vigilância marítimos.

No entanto, segundo Schofield, Lee & Kwon (2013), o “Livro Azul” falha em especificar com um mínimo de detalhe - apesar do seu carácter pragmático - as formas de atingir os seus diversos objectivos. A excepção a esta falta de directrizes é o relativamente sólido compromisso de não ultrapassar o limite dos stocks de pescado de 2015, em linha com os objectivos da Cimeira sobre Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

Em 2012, os ministros dos Assuntos Marítimos da UE emitiram a “Declaração de Limassol”, documento que tinha como principal objectivo dar um novo ênfase à PMI, cinco anos após a sua criação. Esta Declaração teve lugar num contexto económico específico, em que a UE necessitava de encontrar meios para ultrapassar rápida e eficientemente a crise financeira. A agenda de Limassol prevê objectivos para 2020, com um enfoque especial nos transportes marítimos verdes, nas energias marinhas renováveis, no cultivo de produtos aquáticos, no turismo costeiro e marítimo e nas tecnologias para a exploração segura e sustentável dos recursos mineiros marinhos. É no seguimento desta Declaração que surge o conceito de “crescimento azul”, que define objectivos concretos, com o ano 2020 como horizonte temporal. O território marítimo da UE foi dividido em oito bacias marítimas¹ (Mares Adriático e Jónico; Oceano Ártico; Oceano Atlântico; Mar Báltico; Mar Negro; Mar Mediterrâneo; Mar do Norte; e regiões ultraperiféricas²), sendo definidas estratégias de desenvolvimento para cada uma delas.

No final da reunião dos Ministros do Mar, que teve lugar em Malta, em 2017, foi emitida a Declaração de La Valleta que pretende fazer um balanço da PMI: *“Blue growth has allowed notable improvements around European sea and sub-sea basins through a mix of innovative industry sector strategies providing a focus on enabling actions, notably research, data, skills, ecosystem-based maritime spatial planning, cross sectorial security initiatives and financing to underpin the conditions for innovation and development in the blue economy”* (EU Commission, 2017).

¹ Na União Europeia, à excepção de cinco países - Áustria, Eslováquia, Hungria, Luxemburgo e República Checa - os restantes vinte e três Estados-Membros são países costeiros.

² As regiões ultra-periféricas da UE são as seguintes: Canárias, Madeira, Açores, Guiana Francesa, Guadalupe, Martinica e Reunião.

No entanto, o tom desta declaração é ainda de recomendação e pouco de análise do real impacto das acções realizadas no âmbito da Política Marítima Integrada. Segundo Frizt & Hanus (2014), a implementação da PMI tem sofrido de várias limitações, em particular: (i) a organização das prioridades e a definição das estratégias é ainda feita de acordo com uma abordagem sectorial e não integrada. (ii) faltam instrumentos de financiamento integrado orientados para as actividades marinhas e marítimas, coerentes com a PMI, o que é um obstáculo à integração.

Por sua vez, Qiu & Jones (2012) criticam as contradições entre as noções de sustentabilidade da PMI e da Directiva-Quadro para a Estratégia Marinha (DQEM). Estas potenciais tensões derivariam do facto de a PMI e a DQEM estarem sob responsabilidade de diferentes Direcções Gerais da Comissão Europeia.

4. Desafios para Portugal

Portugal tem 1187 km de linha de costa e uma Zona Económica Exclusiva (ZEE) que representa cerca de 18 vezes a sua superfície terrestre (OCDE, 2011). As suas regiões costeiras cobrem cerca de 40.7% da superfície do País, as quais concentram 76% da população e 85% do PIB³.

A descolonização (1975) e a integração europeia (1986) fizeram Portugal afastar-se naturalmente do mar e orientar-se para a Europa. O início do reencontro com o oceano iniciou-se com a Expo'98 ("Lisbon World Expo"), que se organizou em torno do tema "Os Oceanos, uma Herança para o Futuro". E, vinte anos depois, o mais recente passo no regresso do País ao oceano foi a aprovação da "Estratégia Nacional para o Mar" (ENM 2013-2020) que, em linha com a PMI, define as prioridades nacionais para a exploração sustentável dos oceanos.

Entre os objectivos desta Estratégia salientem-se a criação de condições de atracção de investimento nacional e internacional e o aumento de 50% no peso da economia azul no PIB português.

A ENM corresponde temporalmente ao momento em que Portugal espera a decisão das Nações Unidas quanto à proposta (apresentada em 2009) de extensão da plataforma continental sob jurisdição nacional. Se aprovada, a sua superfície será de cerca de 4 milhões de km²- sensivelmente igual à área terrestre de toda a UE - o que desencadeia todo um vasto leque de ambições e de oportunidades.

A plataforma geológica estendida tem características geográficas complexas. É mais profunda que a média do Atlântico Norte e caracteriza-se por desfiladeiros que desembocam em amplas planícies abissais. A sua área central corresponde à intersecção de três placas tectónicas. Dos estudos já realizados, sabe-se que esta

³ http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Archive:Maritime_economy_statisticscoastal_regions_and_sectoral_perspective

área tem uma importante riqueza em termos de minérios e de biodiversidade. Embora Portugal seja um país de pequena dimensão populacional e económica, a importância da sua dimensão marítima deveria garantir-lhe um papel decisivo nas matérias marítimas da UE.

Embora não tenhamos evidência empírica, a opinião geral parece ser a de que a influência portuguesa junto das instituições europeias não corresponde à dotação dos seus activos naturais. A teoria das relações internacionais (Dahl, 1976; Handel, 1998; Zartman, 2005) argumenta que é possível a um “pequeno país” ter um papel importante, em particular se conseguir um “capital de competência” na matéria.

5. Conclusões

Sendo a Política Marítima Integrada a mais jovem das políticas comuns, podemos considerá-la como estando ainda numa fase adolescente. No entanto, já é possível identificar algumas fraquezas e necessidades de reestruturação. Mais recursos têm que ser colocados na PMI para financiar não só os sectores tradicionais como as novas indústrias e as regiões marítimas.

Quanto a Portugal, tendo em atenção a enorme dimensão da pouco conhecida área que ficará sob sua jurisdição, a realização de mais estudos e debates é uma necessidade imperiosa. Só assim se poderá adquirir a necessária competência para elaborar a necessária e complexa estratégia que melhor defenda os interesses nacionais e a economia marítima portuguesa.

Referências

- BARROSO, José M. Durão (2007). “Key note speech - European Maritime Policy”, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-07-645_en.htm
- BRAUDEL, Fernand (1979). “Civilisation Matérielle, Économie et Capitalisme”, Armand Collin, Paris.
- DAHL, Robert A. (1976). “Modern Political Analysis”, Prentice Hall.
- Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries (2018). “Market study on ocean energy. Final report”. Luxembourg: Publications Office of the EU.
- EU Commission (2006). “Green Paper - Towards a future Maritime Policy for the Union: a European vision for the oceans and seas”, COM(2006) 275 final.
- EU Commission (2007). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – an Integrated Maritime Policy for the European Union. Brussels COM(2007)575 final.

- EU Commission (2012). "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Blue Growth opportunities for marine and maritime sustainable growth" /* COM/2012/0494 final */
- EU Council (2012). "Declaration of the European Ministers responsible for the Integrated Maritime Policy and the European Commission, on a Marine and Maritime Agenda for growth and jobs, the "Limassol Declaration"
- European Economic and Social Committee (2018). "Survival of the European maritime technology sector depends on a firm stance from the EU".
- EU Environmental Agency (2018). "Global and European sea level".
- Financial Times (2018). "What's up with Portugal?" April 4th, 2018 available at <https://ftalphaville.ft.com/2018/04/04/2199417/whats-up-with-portugal/>
- FRITZ, Jan-Stefan and Hanus, J. (2014). "The European Integrated Maritime Policy: The next five years". *Marine Policy* (53:1-4), Elsevier.
- GERMOND, D. Basil (2014). "The Maritime Dimension of European Security: Sea Power and the European Union" Palgrave Macmillan.
- Governo de Portugal (2013). "Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020".
- HANDEL, Michael W.(1998), "Weak States in the International System", Frank Cass, New York.
- LEWIS, A. and Runyan, T. (1990). "European Naval and Maritime History, 300-1500", World Publications.
- OECD (2011). "OECD Environmental Performance Reviews: Portugal 2011". OECD Publishing, Paris.
- PITTA e Cunha, T. (2012). "Blue growth for Portugal. Uma visão empresarial da economia do mar", COTEC, Porto.
- SCHOFIELD, C. Lee, S. and Kwon, M.S. (2013). "The Limits of Maritime Jurisdiction", Martinus Nijhoff Publishers.
- Technical and Economic Committee for Fisheries (2018). Economic report of the EU fish processing sector 2017 (STECF-17-16). Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- WANFEI Qiu N., Peter J., Jones, S. (2012). "The emerging policy landscape for marine spatial planning in Europe", *Marine Policy* (39: 182-190).
- ZARTMAN, W. (2005), "Power and Negotiation", The University of Michigan Press.