

Maria Scientia

Revista Científica Electrónica | Scientific e-Journal

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



Sumário

Página 1	<i>Nota Editorial</i> <i>Eduardo R. Lopes Rodrigues...ver aqui»</i>
Página 3	As principais envolventes da Segurança Marítima e a postura da União Europeia <i>Victor Lopo Cajarabille...ver aqui»</i>
Página 17	A “Estratégia Marítima para o Atlântico”: uma perspectiva crítica <i>António Rebelo Duarte...ver aqui»</i>
Página 26	Management port privatization <i>Nuno Miguel Serra Pereira...ver aqui»</i>
Página 41	The Arab Spring and Maritime Security in the Mediterranean Sea – a moment to think about cooperation and solidarity <i>Ana Cláudia Manuelito...ver aqui»</i>
Página 50	A NATO de Lisboa a Chicago. Da crise financeira à crise de segurança? <i>Francisco Proença Garcia...ver aqui»</i>

Revista Científica Electrónica
Maria Scientia

Um projecto da Linha de Investigação
em Assuntos Marítimos da Área
Científica de Estudos Europeus do
Instituto de Estudos Políticos da
Universidade Católica Portuguesa

Conselho Científico

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

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

Um projecto co-financiado pela



FUNDAÇÃO
CALOUSTE
GULBENKIAN

Nota Editorial

Ao iniciar a nota editorial deste número da Maria Scientia, como membro do seu Conselho Científico, a mensagem central que entendo dever partilhar é a de saudação de toda a já larga Comunidade Epistémica, que se habituou a ver nesta revista eletrónica, com um peer review exigente, um areópago de debate científico dos assuntos ligados ao Mar, aos Oceanos, e, à sua envolvência com Portugal, em múltiplas frentes.

Esta percepção é seguramente ampliada pelos interesses específicos que a galeria de artigos, presentes neste número suscita, e, pelo elevado valor acrescentado que a mesma introduz nas reflexões académicas, científicas, técnicas e empresariais, que é possível desenvolver a partir destes textos.

Na verdade, o Poder Marítimo e a sua gestão eficiente, que Portugal pode partilhar, a partir da sua presença na União Europeia, é, claramente, uma categoria de soft power, com funcionalidades tangíveis e iniludíveis, em domínios tão estratégicos como os seguintes:

- REINDUSTRIALIZAÇÃO das economias envelhecidas, disseminadas por Portugal e por outros Estados Europeus, através de eco indústrias, de elevada eficiência energética, e com tecnologias inovadoras, progressivamente sempre mais limpas, amigas de um Clima global favorável, criando emprego de elevada qualidade e competitividade em mercados abertos e concorrenciais.
- GESTÃO EFICIENTE da GLOBALIZAÇÃO COMPETITIVA, que, conjuntamente com o declínio da natalidade e a incapacidade revelada de

um envolvimento sustentável da a imigração, ameaça severamente o próprio Ocidente.

- ESTRATÉGIA MARÍTIMA para o ATLÂNTICO, reforçando as potencialidades de uma nova centralidade de PORTUGAL, também, enquanto plataforma de ligação a outros Países da CPLP, e, beneficiando do novo Canal do Panamá.
- IMPORTÂNCIA do MEDITERRÂNEO, e das suas MARGENS, não só em termos de Segurança e de Solidariedade, mas também em tudo quanto o Simbolismo do Nascimento da EUROPA na ilha mítica de Creta, permite evocar com uma vocação pragmática de rentabilização.
- SINERGIAS entre a NATO e a UNIÃO EUROPEIA, enquanto sistema evolutivo e resiliente de renovação do OCIDENTE, e do seu paradigma civilizacional.
- A PRESENÇA das esferas PÚBLICA e PRIVADA em sistemas de Privatização dos Portos, enquanto espaços de Comunicação e de Produção de Riqueza multivariada.

Por tudo isto, que numa síntese própria de um Editorial será sempre redutora, julgo não errar, ao considerar que os leitores da Maria

Scientia darão por bem empregue o tempo que este exemplar lhes proporciona.

Mas, também para ela própria, e para a Linha de Investigação em Assuntos Marítimos do IEP/UCP, é indispensável o contributo crítico

que os seus leitores quiserem ter a bondade de lhe continuar a propiciar.

Eduardo R. Lopes Rodrigues



As principais envolvidas da Segurança Marítima e a postura da União Europeia

The main issues surrounding the Maritime Security and the posture of European Union

Victor Lopo Cajarabille

Vice-Almirante, professor convidado do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa

Resumo

A problemática da segurança marítima [1], quando entendida num sentido abrangente, mostra-se deveras complexa, face ao vasto número de fatores que encerra e à respetiva interação.

A valorização do mar em termos futuros afigura-se inegável, pelo que a segurança marítima assumirá consequentemente uma maior relevância, tendo como causa a proteção dos interesses dos Estados.

No contexto da UE verifica-se que existe uma forte dependência do uso do mar em variadíssimos aspetos, apesar do assunto não ter ainda merecido a devida atenção.

O escrito procura analisar o papel que a UE tem desempenhado relativamente à necessária cooperação entre Estados membros e as fragilidades observadas no que concerne a eventuais situações de crise ou conflito que possam requerer a intervenção de forças navais da União.

Palavras-chave: Segurança Marítima, União Europeia, Crise Europeia, Forças Navais

Abstract

The problems associated to the maritime security [2], when understood in an overall sense, are quite complex, given the vast number of factors concerned and their interaction.

The added importance of the sea in the future is undeniable, and for this reason the maritime security will assume increasing relevance in the protection of the states' interests.

In the context of the European Union (EU) it is evident that there is a strong dependence on the use of sea in many areas, and yet, this matter has not attracted the well deserved attention.

The article will examine the role that the EU has played on the necessary cooperation between Member States and the weaknesses observed in relation to possible situations of crisis or conflict that may need the intervention of Union naval forces.

Key words: Maritime Security, European Union, European Crisis, Naval Forces

I. Os interesses e o uso do mar

Em termos clássicos, os interesses dos Estados relativos ao uso do mar, inscrevem-se em três grandes grupos:

- Fonte de recursos, incluindo os do solo e subsolo marinhos;
- Via de comunicação e transporte;
- Meio para projetar força a distância, quer em terra, quer no próprio mar.

No mundo atual, o mar deve ainda ser considerado como sistema ambiental, o que corresponde também a um importante interesse a proteger pelos Estados [3].

Numa ótica mais abrangente, o mar apresenta-se como residência de perigos acidentais e de desenvolvimento científico.

Adicionalmente, os espaços de soberania e jurisdição no mar constituem uma envolvente que cruza todos estes interesses.

O valor do mar, para todos os que dele necessitam, está então relacionado com várias das citadas vertentes ou com todas elas. Deste modo, poderemos facilmente concluir que o uso do mar tem enorme relevância para todos os Estados, de uma forma direta ou indireta, incluindo até os Estados interiores.

E, se olharmos para o futuro, todos os indicadores nos dizem que o mar terá uma crescente valorização em todos os aspetos já focados [4]. Basta-nos alguma informação muito genérica para chegarmos a esta conclusão.

O aproveitamento de recursos nos espaços marítimos aumentará, em consonância com a escassez em terra e a evolução das tecnologias.

O aumento das trocas comerciais pela via marítima parece constituir uma certeza para

as próximas décadas, sendo essencial que decorra com normalidade.

O papel do mar no equilíbrio ambiental será cada vez mais evidente. O desenvolvimento sustentável associa o mar aos direitos das gerações futuras e à própria sobrevivência humana no longo prazo.

No que respeita à prevenção de acidentes no mar e às ações em caso sinistro marítimo, bem como à salvaguarda da vida humana no mar [5], os Estados costeiros ficam favorecidos se incutirem confiança aos navegadores e criarem mesmo algumas obrigações internacionais neste aspeto.

A par do interesse económico, releva o interesse científico consubstanciado no desenvolvimento de todas as ciências ligadas ao mar, abrindo novos horizontes à forma de estar no mar e às potencialidades de exploração de recursos.

As vantagens dos que possuam direitos sobre a coluna de água, ou sobre o fundo do mar, tornar-se-ão tão relevantes como os direitos de soberania sobre a terra emersa, ou mesmo mais.

Contudo, não podemos esquecer que os interesses dos numerosos Estados costeiros poderão ser divergentes, não só em função da competição pelos recursos, mas também pelo confronto entre os direitos nos espaços de soberania ou jurisdição e as diferentes capacidades tecnológicas e financeiras para efetuar as explorações de recursos, em especial no fundo do mar. Por outro lado, as situações de crise e conflito envolvem frequentemente o uso do mar.

Nestas circunstâncias, a projeção de força em terra e nas áreas marítimas que se queiram controlar será eventualmente necessária para promover a dissuasão e para operações de natureza defensiva ou ofensiva. Neste caso, estaremos a entrar no terreno da defesa

militar-naval. No âmbito do presente escrito não vamos aprofundar este aspeto no plano individual dos Estados, mas serão feitas algumas considerações a propósito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE.

II. Os objetivos da segurança marítima e medidas congruentes

Partindo do princípio que a segurança absoluta é algo impossível de atingir, podemos dizer que a segurança marítima nacional é um estado ou condição que corresponde ao grau de cobertura das ameaças e riscos marítimos que um Estado consegue alcançar. Há, portanto, uma proporcionalidade entre o nível de esforço que os Estados estão dispostos a fazer e os objetivos a atingir, o que é típico de qualquer estratégia.

Os objetivos da segurança marítima decorrem naturalmente dos interesses, que foram abordados nos parágrafos anteriores. De uma forma simplificada, os grandes objetivos que os Estados perseguem em termos de segurança marítima são os seguintes:

- Proteger os recursos nas áreas de soberania e jurisdição e possibilitar a sua exploração económica.
- Garantir o cumprimento da Lei nos mesmos espaços;
- Assegurar a normalidade do tráfego marítimo nas áreas costeiras;
- Minimizar os prejuízos em caso de acidente e garantir ações de salvamento;
- Contribuir para a segurança da circulação marítima internacional;

- Cuidar das componentes que mais contribuem para o rigor da navegação, tais como, a cartografia náutica, sinalização marítima e meios modernos de ajuda ao tráfego marítimo, bem como do seu controlo.

Assim, é necessário ter conhecimento permanente e completo de tudo o que ocorre no ambiente marítimo e que com este esteja associado, para conseguir identificar o que possa constituir ameaça ou risco. Isto caracteriza o que se designa por Conhecimento Situacional Marítimo.

Para este efeito, torna-se indispensável a vigilância e o controlo dos espaços marítimos utilizando meios mais ou menos sofisticados, desde os navios aos aviões e satélites, passando por radares em terra e complexas tecnologias da informação e comunicação.

Mas, sem instrumentos de força não é possível intervir quando necessário, pelo que se exige um conjunto de medidas preventivas e de resposta para proteger o domínio marítimo contra ameaças e atos ilícitos intencionais.

No limite, em caso de conflito, é preciso defrontar a eventual projeção de força de adversários e ser capaz de realizar operações ofensivas, o que já se insere na órbita da estratégia naval.

III. A evolução do ambiente internacional e os reflexos na segurança marítima

A segurança marítima envolve tantos meios e tão diversos que obriga a uma abordagem multidisciplinar, havendo que ter em conta considerações de ordem política, económica, militar, ambiental, cultural, policial, sanitária, entre outras. Simultaneamente, grande parte

destes sectores têm que ser apreciados, quer a nível interno, quer a nível internacional. Por vezes, o problema pode reduzir-se aos indivíduos, como é o caso da salvaguarda da vida humana no mar

Produz-se assim uma teia de complexidades de difícil gestão, pelo que se torna necessária uma coordenação enérgica e planeamento a longo prazo, para obter os meios e os efeitos pretendidos. Não se pode improvisar facilmente nestas matérias, o que constitui uma limitação bastante importante.

Mas, o ambiente internacional vai também sofrendo alterações com o tempo, muitas delas pouco previsíveis e com alguma influência na segurança marítima, no sentido lato.

Dada a dificuldade com que se apresenta a incursão na incerteza, afigura-se recomendável retirar alguns dados de importantes estudos [6] que têm sido feitos em vários países de referência e na NATO sobre as previsíveis evoluções do panorama internacional.

Tais estudos indicam que nos próximos 30 anos todos os aspetos da vida humana vão mudar a uma cadência nunca vista. Embora a validade dessas previsões seja apresentada com diferentes graus de probabilidade, consoante as matérias visadas, valerá a pena considerá-las como referências para análise e estudo.

São vários os elementos catalisadores da mudança, havendo três aglomerados que merecem maior atenção: a globalização, o clima e as desigualdades sociais. A variação destes elementos, a par de outros com certa relevância, vai fomentar a ocorrência de uma série de mudanças com incidência na segurança e defesa dos Estados.

De uma forma bastante genérica, poderemos apontar as seguintes implicações na segurança marítima:

- Na medida em que boa parte do comércio e da indústria depende da normalidade do tráfego marítimo internacional, a segurança marítima será uma preocupação para a esmagadora maioria dos Estados, tendo presente o incremento das transferências de bens em função da globalização.
- As alterações climáticas vão tornar algumas regiões inabitáveis e influenciar a capacidade de produzir bens alimentares, provocando migrações de grande número de pessoas pela via marítima.
- As desigualdades sociais criarão grupos de desfavorecidos, parte dos quais serão atraídos para a criminalidade transnacional que usa o mar como um dos veículos de atividades ilegais.

Num plano mais concreto e objetivo e, tendo em conta as múltiplas combinações com outros fatores, será legítimo retirar um conjunto de ilações relacionadas com a importância da segurança marítima:

- A necessidade de proteger melhor os recursos naturais no mar, face à sua escassez em terra e à maior competitividade. As consequentes intervenções poderão ter lugar nas águas jurisdicionais de qualquer Estado que demonstre incapacidade de o fazer com meios próprios [7].
- A pesquisa e exploração de recursos em larga escala, nomeadamente os energéticos e os minerais, mostram uma clara tendência para incidir no fundo do mar. Paralelamente, os

avanços tecnológicos alargarão progressivamente a capacidade de extração no solo e subsolo marítimos.

- Dada a sua enorme extensão e o fraco conhecimento que atualmente existe acerca do mar, o mais provável é que sejam inúmeras as descobertas que o futuro nos reserva nos oceanos.
- O aproveitamento da ondulação, das marés, das diferenças de temperatura e da eólica offshore para a produção de energia começa a dar os primeiros passos, oferecendo boas perspectivas.
- A Europa em geral e Portugal em particular têm um enorme défice de recursos energéticos, sendo a maior parte importada pela via marítima.
- A evolução demográfica prevista para os próximos 15 anos [8] indicia um forte crescimento populacional na África Sub-Sahariana (+350 milhões) e na Índia (+240 milhões), moderado na China [9] e nos EUA (+ 40 milhões) e um declínio de cerca de 10% na UE, Rússia e Japão. A imigração ilegal (ou tentativas) por via marítima vai certamente aumentar.
- Na conjugação com a terra prevê-se um incremento da complexidade do litoral, pois a maioria da população do planeta vive a curta distância do mar e tende a desenvolver atividades influenciadas pelo potencial existente no mar.
- O desenvolvimento sustentável, como necessidade a nível planetário, tem fortes repercussões no ambiente marítimo.
- A criminalidade transnacional já usa o mar para ilícitos vários, nomeadamente o tráfico de drogas. As facilidades de aquisição de equipamentos de

navegação rigorosa e de embarcações com grande autonomia prometem o crescimento de aplicações perversas.

- Admitindo que continuarão a existir Estados falhados, não será fácil controlar a pirataria marítima com grande eficácia.
- O terrorismo transnacional poderá enveredar pela utilização do mar em maior escala, dado que existem alvos bastante remuneradores para os fins em vista. Os navios de passageiros, navios com cargas perigosas, infraestruturas portuárias e sistemas de controlo, são hipóteses a não afastar.
- Não parece de desprezar a probabilidade de conflitos internos e regionais terem repercussões em áreas marítimas alargadas.
- A instabilidade no Médio Oriente e em vários países árabes poderá obrigar a desencadear operações navais de intensidade variável.
- A crescente afirmação da China no sistema internacional, acompanhada de um grande incremento do seu poder naval [10], tende a provocar respostas de outras potências no sector marítimo.
- As eventuais tentativas de maior controlo dos espaços comuns transnacionais [11], onde se inclui o alto mar, levantam questões importantes no âmbito das ameaças e vulnerabilidades.

IV. A situação na UE

Face ao cenário relativamente amplo, cujas linhas mestras foram previamente traçadas, estaremos perante um quadro cheio de interrogações, centrado em possibilidades futuras. Porém, restam poucas dúvidas de

que haverá fortes implicações na União Europeia, pelo que o assunto requer ponderação.

a. Breve caracterização da atual crise da UE

A crise financeira e da dívida não pode ser vista como algo de passageiro e atribuível a um grupo de especuladores. A crise é estrutural e tem origem em gastos incontroláveis e à perda de competitividade internacional. Contudo, os aspetos mais visíveis da crise encobrem outras facetas mais perniciosas, como seja a crise do modelo de desenvolvimento e, para além desta, os baixos índices da natalidade e o padrão de vida. Isto envolve uma complexidade de enorme dimensão.

O facto de a UE não ter um modelo final bem definido, impede que se possa conceber uma estratégia consistente, porque não se podem formular objetivos de forma adequada, exequível e aceitável.

A falta de lideranças fortes e respeitadas e a depreciação de valores têm produzido uma quebra de confiança num futuro melhor para a Europa, o que em nada contribui para superar a crise.

A capacidade produtiva não promete grandes melhoras face ao envelhecimento dos cidadãos europeus e à dificuldade sentida em integrar as comunidades imigrantes. Não se vislumbra uma adequada política de natalidade e de controlo da imigração.

Nestas circunstâncias, adivinha-se o prolongamento da crise e a sua severidade, implicando maiores riscos e maior dificuldade em reagir. Em consequência, a globalização competitiva tende a minorar o papel da UE, tendência esta que já se vinha observando na última década, com um crescimento

económico muito aquém de outras regiões e Estados.

A necessária solidariedade para atenuar a crise tem sido contrariada por boa parte dos Estados-Membros, principalmente os mais fortes, que optam com frequência por privilegiar os interesses nacionais e os respetivos eleitorados, catalisados pela opinião pública. Com menor disponibilidade de recursos financeiros esta tendência deverá agravar-se.

É certo que a atual crise da UE não incide especialmente sobre a segurança e defesa, mas parece evidente que terá reflexos importantes nestas áreas. Por outro lado, tais assuntos têm que ser encarados num quadro de planeamento estratégico a médio e longo prazo. Salvo circunstâncias muito especiais, este quadro não se altera no curto prazo ou de forma rápida. A interrupção ou adiamento de programas de renovação tem efeitos negativos bastante dilatados no tempo.

Em resumo, a dificuldade em conceber uma estratégia bem definida, o prolongamento da crise económica e financeira e a necessidade planear a longo prazo são três ingredientes muito prejudiciais, ainda agravados por uma aparente falta de solidariedade dos membros mais influentes. A prioridade estará certamente nas medidas para evitar a derrocada do sonho europeu.

b. Quadro geral da segurança e defesa

A UE assume-se como um ator internacional da maior relevância, mas apresenta um carácter *sui generis*, sem paralelo na história. Verificam-se assimetrias de integração nas suas políticas, sendo esse grau relativamente reduzido na área da política externa e na defesa.

A principal razão é que, neste âmbito, os interesses nacionais sobrepõem-se aos da União. Não é surpreendente que a área da segurança e defesa seja considerada como o último reduto da soberania nacional, onde as políticas comuns têm maior dificuldade em penetrar.

Contudo, no mundo atual, o desenvolvimento e a afirmação da União já não é possível sem projeção externa. A globalização competitiva e a interdependência assim obrigam.

Os principais desafios para a UE são os que derivam da previsível evolução do ambiente internacional, atrás referida. Alguns deles poderão implicar ações externas de diferentes intensidades. Os conflitos regionais em áreas de interesse afiguram-se de especial preocupação.

O problema demográfico é extremamente inquietante. A população a diminuir e a envelhecer faz aumentar a proporção das despesas de saúde e das aposentações. O universo de recrutamento militar também sofre, pois a grande maioria dos Estados-Membros já eliminou o serviço militar obrigatório. Em consequência, a atração de jovens exige maior esforço.

Todavia, há que reconhecer que foram feitos progressos importantes e que se ganhou credibilidade no plano internacional em função de algumas intervenções. Mas, não em proporção à dimensão da UE em todos os aspetos.

A Estratégia Europeia de Segurança (EES) não tem sido desenvolvida de forma apropriada para compatibilizar os meios disponíveis com a clarificação de objetivos e dos interesses subjacentes.

Por sua vez, o Tratado de Lisboa contém um conjunto de dispositivos cujo alcance e utilidade ainda não foram cabalmente demonstrados, designadamente as

cooperações estruturadas permanentes e as cláusulas de solidariedade e de defesa mútua.

A UE terá que permanecer como um parceiro estratégico da NATO, mas a PCSD será muito influenciada pelo papel que os EUA venham a assumir no âmbito da NATO. Uma deriva americana acentuada para a região Ásia-Pacífico, implicará uma PCSD mais exigente. O comportamento de outras potências, nomeadamente dos BRIC [12], far-se-á também sentir.

c. Meios e capacidades

As reduções de despesas com a defesa na UE têm sido muito consideráveis. Desde o período da guerra fria as despesas caíram praticamente para metade em termos médios de percentagem do PIB, situando-se em 2009 em 1,7 % [13]. Os países mais poderosos, a França e o Reino Unido já anunciaram fortes reduções nos orçamentos de defesa a partir de 2011. O Reino Unido anunciou um corte de cerca de 8% e da França espera-se um pouco menos [14].

Os Estados-Membros gastam cerca de 200 mil milhões de euros anuais em defesa, mas os EUA despendem o triplo e assumem 75% da despesa total da NATO [15].

Por outro lado, os EUA investem consideravelmente na inovação. Para dar uma ideia de grandeza, bastará referir que, só o serviço de investigação e tecnologia do Exército dos EUA, conta com 21 laboratórios de pesquisa e 10.000 cientistas e engenheiros [16].

Todavia, 200 mil milhões de euros anuais é um montante muito considerável e não tem correspondência na visibilidade e nos recursos de defesa da UE. Esta situação encontra causa na descoordenação dos

planeamentos nacionais, donde resultam duplicações e lacunas indesejáveis.

A Europa, se quiser ter uma defesa europeia, terá que optar entre uma força europeia, capaz de agir no sistema internacional de forma autónoma ou até em parceria com os EUA ou uma força apenas vocacionada para operações de apoio à paz e de resposta a crises no contexto das “missões de Petersberg” [17], no teatro europeu ou regiões próximas. No primeiro caso são necessários meios robustos de projeção de força e de transporte estratégico, que a Europa não possui, bem como uma maior sofisticação das tecnologias da informação e da comunicação.

A Europa precisa também de promover e consolidar a base industrial e tecnológica da defesa europeia, mas corre o risco de ver uma parte das empresas em causa controladas por potências com interesses estratégicos diferentes.

d. As consequências

A crise financeira, económica e da dívida far-se-á sentir, necessariamente de forma negativa, nas capacidades militares dos Estados Membros.

Por maior que seja a racionalidade dos gastos com a defesa na Europa, o ritmo decrescente das despesas implicará uma redução de meios e capacidades e até da respetiva qualidade.

Porém, se a diminuição de investimento é prejudicial, pior ainda será a falta de coordenação nas inerentes reduções de capacidades, que tende a agravar-se, em função de cortes unilaterais.

Apesar da valorização da Agência Europeia de Defesa, a vontade coletiva não parece suficiente para lhe atribuir responsabilidades e competências, de modo a produzir melhores resultados em termos de harmonização de

capacidades. Existem alguns projetos interessantes (mas tímidos) que estão em marcha, nomeadamente a European Air Transport Fleet a que aderiram 12 países, entre os quais Portugal, com base em aviões C-130 e A400. Entre outros, regista-se igualmente o projeto de um UAV (Unmanned Aerial Vehicle) de aplicação naval e terrestre que estará operacional em 2018 [18]. Veremos os resultados e os calendários de execução.

A diferença de capacidades entre a UE e os EUA vai certamente aprofundar-se. Outras potências, nomeadamente os BRIC, reduzirão o diferencial relativamente à União, ou até a podem ultrapassar em magnitude, como será o caso da China. O “burden sharing” dos custos da NATO, sempre reclamado pelos EUA, será indiretamente afetado, pois a maioria dos países da UE também pertence à Aliança Atlântica.

O atraso tecnológico relativamente aos EUA vai também agravar-se, especialmente no desenvolvimento de novas armas e sistemas e nas operações centradas na rede.

Nestas circunstâncias, salvo algo de muito inesperado possa ocorrer, os objetivos estratégicos têm que ser revistos em baixa. A Europa vê-se assim impedida de ter ambições de projeção global.

V. Amplitude da segurança marítima na UE

a. Enquadramento

A segurança marítima deve ser reconhecida como uma componente específica da segurança e defesa, no sentido abrangente desta terminologia. Não esquecendo nunca esta dependência e interligação, verifica-se que existem bastantes particularidades da segurança marítima no âmbito da UE, pelo que as interessará visitar.

Os conceitos acolhidos pela UE fazem uma distinção teórica entre *maritime security* e *maritime defense* [19], consoante o tipo de operações em causa. Sendo discutível esta diferenciação no quadro alargado da segurança e, para evitar o aprofundamento do assunto, adotaremos unicamente a expressão segurança marítima relativamente ao envolvimento da UE.

Apesar de ser um assunto que não tem merecido grande relevância no horizonte estratégico da UE, o certo é que a segurança marítima se afigura fundamental para a Europa e o futuro previsível virá ainda acentuar essa importância. Porém, ainda não foi definida uma verdadeira doutrina estratégica da UE no quadro marítimo, a exemplo do que foi publicado pela NATO [20]. Falta essencialmente uma definição de responsabilidades.

São bem significativos alguns dos índices de maritimidade da UE. Cerca de 90% do comércio externo da União e mais de 40% do seu comércio interno dependem do transporte marítimo. A Europa importa, por via marítima, 90% do petróleo que consome. As empresas europeias controlam 40% da marinha mercante mundial. Os Estados-Membros somam quase 70.000 Km de orla costeira, ou seja, sete vezes mais dos que os EUA e praticamente o quádruplo da Rússia [21].

Mas, quanto aos principais instrumentos de força no âmbito naval, há diferenças gritantes na Europa. Dos 27 membros da União apenas dois países (França e Reino Unido) têm Marinhas de grande dimensão, dispondo de porta-aviões e submarinos nucleares. Seguem-se a Itália e a Espanha com porta-aviões ligeiros [22] e boa capacidade oceânica de superfície e submarinos convencionais. Depois, a Alemanha e a Grécia sem porta-aviões e capacidades semelhantes quanto aos

restantes meios navais. Finalmente, um grupo de 6 países com alguma capacidade oceânica, embora desigual: Holanda, Portugal, Dinamarca, Suécia, Polónia e Roménia [23]. Dos remanescentes 15 membros, 5 não têm acesso ao mar e os outros não têm poder naval relevante.

Se falarmos em apoio aéreo, designadamente em aviões de patrulha marítima, a situação não é muito diferente, notando-se também reduções de unidades.

Relativamente a navios costeiros e ribeirinhos existe uma grande quantidade de meios dispersos pelas Marinhas, Guardas Costeiras e forças similares, destacando-se naturalmente os já citados países com maior poder naval.

No que respeita às intervenções no mar, podemos identificar três situações distintas quanto ao envolvimento dos Estados membros:

- Cada Estado mantém a responsabilidade sobre a vigilância e controlo das águas sob soberania ou jurisdição nacional.
- Todavia, apesar da autoridade marítima pertencer por inteiro aos Estados respetivos, a União promove a cooperação a nível da troca de informação e estabelece regras de segurança comuns relativamente aos espaços marítimos de interesse.
- Para a constituição de forças da UE, tendo em vista a intervenção em regiões exteriores, os Estados-Membros contribuem, na realidade, de uma forma casuística.

Registe-se que existem várias forças navais permanentes ou de ativação periódica, mas apenas no quadro bilateral ou multilateral. Por exemplo, a EUROMAFOR constituída por

Espanha, França, Itália e Portugal e a Força Anfíbia Anglo-Holandesa.

A Operação Atalanta, de combate à pirataria no Corno de África, constitui o único exemplo de uma Força Naval da EU, tendo sido formada em 2008 e tem previsão de continuidade até final de 2014.

Apesar de existirem alguns mecanismos específicos para atribuir meios navais à UE (Catálogo de Forças e Maritime Rapid Response Database), a verdade é que os Estados-Membros só participam efetivamente quando entendem que os seus interesses próprios estão em causa.

O planeamento de forças navais é muito demorado e tem características muito específicas. Para as unidades sofisticadas temos que contar com cerca de 10 anos, desde a sua conceção até à utilização operacional. Os programas de obtenção devem obedecer a sequências coordenadas com outras construções e com o abate de unidades a substituir, para não prejudicar a estabilidade das esquadras. A preparação de pessoal, o treino conjunto das guarnições e as cadeias logísticas de apoio são questões complexas e consumidoras de tempo. Quando examinamos o poder naval de qualquer país, não podemos também esquecer que, para garantir um certo número de unidades operacionais, é preciso entrar em linha de conta com fatores de disponibilidade, face às necessárias ações de manutenção. Apesar da amplitude de variação com o tipo de navio, podemos considerar como regra genérica que só podemos contar com 2 unidades disponíveis em cada 3 existentes do mesmo tipo.

Assim, teremos que concluir que a tendência para a redução de meios navais não se deverá alterar na próxima década, mesmo que o investimento possa eventualmente aumentar,

devido à morosidade do planeamento de forças navais pesadas. Poderá haver alguma oscilação nos meios costeiros e ribeirinhos.

b. Ameaças e riscos

A imigração ilegal por via marítima e o narcotráfico internacional são preocupações quotidianas para os Estados-Membros, bem como os ilícitos de pesca e de poluição, entre outros. O terrorismo transnacional tem alvos muito apetecíveis no mar e nas infraestruturas portuárias. Os acidentes marítimos e o salvamento no ar obrigam a meios e estruturas permanentemente ativos.

Conforme atrás referido, estas ameaças e riscos situam-se na esfera de ação exclusiva dos Estados nas suas áreas jurisdicionais. Mas, para combater as ameaças eficazmente é necessário fazê-lo a nível regional ou global. A cooperação internacional em caso de sinistro marítimo de grandes dimensões é também de enorme relevância.

Consequentemente, a atuação da UE assume especial importância, ao promover uma estreita colaboração a vários níveis. Atualmente são necessárias respostas rápidas a uma série de eventualidades, como sejam as que envolvam ilícitos com utilização de navios e as catástrofes naturais. A cooperação contribui para que se aumente a eficácia e a celeridade das respostas.

A Política Marítima Integrada valoriza a vigilância marítima e preconiza a implementação gradual de uma rede integrada dos sistemas de localização de navios. São muito significativas as ações em curso e os projetos de cooperação entre Estados, em termos de troca de informação sobre o Conhecimento Situacional Marítimo. Foram também efetuadas algumas operações combinadas no combate à imigração ilegal

por via marítima, patrocinadas pela Agência Europeia para a Gestão e a Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX).

Paralelamente, a Agência Europeia de Segurança Marítima (AESM) [24], sediada em Lisboa, tem desempenhado um papel relevante, mas visa especialmente a redução de acidentes marítimos e a poluição marinha, embora também colabore na disseminação da informação sobre movimentos de navios. Registe-se a implementação e a gestão pela AESM da *Safeseanet*, que é um sistema de monitorização de tráfego marítimo e, em especial, do transporte de cargas perigosas e também da *Cleanseanet*, uma rede de vigilância por satélite, que permite a deteção de poluição por hidrocarbonetos e contribui para a identificação dos navios poluidores. Faz parte das funções da AESM o acompanhamento da implementação do *Port State Control* [25] pelos Estados-Membros.

Entre outras medidas importantes, a UE viria a adotar para o espaço comunitário o Código ISPS [26], através da publicação de um Regulamento do Parlamento Europeu [27] e do Conselho, que já foi objeto de regulamentação interna em Portugal [28].

Parece razoável afirmar que a União tem desempenhado um papel de relevo no sentido de desenvolver e impulsionar a cooperação entre os Estados membros em termos de segurança marítima, no âmbito da normalidade da circulação marítima, da prevenção de acidentes e das atividades ilícitas.

Todavia, a dimensão marítima da segurança europeia estende-se muito para além da vizinhança territorial. O caso da pirataria no Corno de África é bem significativo, já que obrigou à constituição de uma força naval própria para defender os interesses europeus.

Cerca de 90% de todo o tráfego marítimo internacional passa, pelo menos, por uma de nove áreas geográficas cujas condições naturais forçam a convergência das rotas marítimas (áreas focais), o que as torna especialmente perigosas, quando próximas de zonas de eventual conflito. Por exemplo, o Estreito de Ormuz, o Canal do Suez e o Estreito de Gibraltar fazem parte dessas nove áreas focais. Cerca de 40% da produção mundial do petróleo passa pelo Estreito de Ormuz. Se for necessária uma grande operação naval para evitar a concretização de ameaças do seu bloqueio por parte do Irão, a UE não poderá ficar indiferente.

Levanta-se portanto a grande questão de saber qual será a reação da UE em situações que impliquem ações musculadas no mar, em áreas de especial interesse para a Europa. Teoricamente, as operações no quadro da PCSD podem ter lugar em qualquer parte do mundo, fora das águas territoriais dos Estados-Membros [29].

c. Desafios futuros

Não existe na UE um conceito estratégico marítimo próprio. Existem algumas peças soltas sem visão global e acordos bilaterais e multilaterais de constituição de forças navais e anfíbias.

A Estratégia Europeia de Segurança limita-se a referir as principais ameaças à segurança no mar. A recente proposta, visando uma Estratégia Marítima para o Atlântico, coloca a tónica no desenvolvimento sustentável e dedica alguma atenção aos instrumentos de vigilância marítima e à atividade criminosa no espaço Atlântico.

Assim, quanto às operações com meios pesados para empregar onde necessário, no sentido de defender os interesses estratégicos

da União, parece haver falta de entendimento ou de ambição.

Das observações feitas, a propósito das implicações da evolução do ambiente internacional na segurança marítima, deduz-se de imediato que a UE tem que cuidar da segurança marítima para assegurar, pelo menos, os abastecimentos vitais e as exportações indispensáveis, de modo permanente.

As reduções nos meios navais da maioria dos Estados-Membros têm vindo a ser realizadas desde os anos noventa, após o final da guerra fria. A atual crise acrescenta dificuldades, já que está a fazer dilatar no tempo alguns programas de renovação naval e vai certamente eliminar outros.

Os investimentos em material naval são sempre muito onerosos, em função da longevidade dos meios e da tecnologia empregue. Tudo indica que haverá a tentação de poupar nestes recursos.

Por outro lado, todos os Estados-Membros detentores de Marinhas com componentes oceânicas pertencem também à NATO, com exceção da Suécia, que tem uma capacidade oceânica bastante limitada. Em caso de necessidade, se os países tiverem que optar entre atribuir meios à NATO ou à UE, muito provavelmente vão dar prioridade à NATO, na sua maioria, porque consideram a Aliança Atlântica como eixo estruturante da sua segurança e defesa.

Diz-se e lê-se com frequência que deve existir uma complementaridade de meios [30] entre a UE e a NATO. O problema está em saber o que isso significa exatamente. Existe uma visão estratégica comum? O planeamento pode ser coordenado e a ação autónoma? A capacidade para agir pode ser repartida numa determinada operação? Imaginam-se forças combinadas NATO / UE? Há regiões com

prioridade de intervenção para a NATO e outras para a UE? Como se exprime concretamente essa complementaridade no quadro da segurança marítima alargada? Afigura-se que esta noção não está suficientemente esclarecida para ser encarada como exequível. O sabor político parece sobrepor-se ao efeito operacional.

Quer isto dizer, que qualquer situação de crise que envolva a utilização de um número elevado de meios navais combatentes, dificilmente poderá ser enfrentada pela União. Provavelmente, a intervenção ficará a cargo dos EUA, da NATO, ou de forças multilaterais..

VI. Considerações finais

O ambiente internacional promete uma evolução com grandes mudanças, acompanhadas de forte competitividade a nível global, não sendo de excluir a possibilidade de conflitos locais e regionais.

Face à dependência do uso do mar, a segurança marítima, no sentido lato, que deveria constituir uma preocupação fundamental da União, poderá vir a ficar fora do seu controlo, em situações de maior gravidade. Mais uma razão para evidenciar a necessidade para a Europa dos laços transatlânticos. Mas, não parece fácil encontrar uma fórmula adequada e consistente para estabelecer um relacionamento entre a NATO e a UE em termos de intervenção no mar.

O mar é o último grande espaço do planeta que ainda guarda tesouros desconhecidos e onde as fronteiras ainda se podem alterar legitimamente. Adivinha-se que a luta por estes interesses vai evoluir à medida que se vão conhecendo com maior rigor a valia dos recursos em causa. Num cenário pessimista,

poder-se-á encarar como possível uma guerra motivada pelos recursos marinhos, nomeadamente os do solo e subsolo dos oceanos.

A União Europeia, a braços com uma crise provavelmente prolongada, terá dificuldade em impor-se como potencial ator global, se não estiver preparada para assumir responsabilidades na segurança do domínio marítimo.

Referências e Bibliografia

[1] Existem duas perspetivas diferentes de “segurança” no mar, ambas presentes no texto. A perspetiva safety, que diz respeito à prevenção de acidentes no mar e ações subsequentes. A perspetiva security, que trata da proteção contra ameaças conscientes aos navios, pessoas e instalações ligadas às atividades marítimas, implicando o uso de instrumentos de força. Na língua portuguesa usa-se em ambos os casos a palavra segurança porque não existe uma boa tradução para distinguir as duas expressões.

[2] In fact, it should be security and safety, because the article also mentions some aspects of safety. In the Portuguese language one word covers both meanings.

[3] TILL, Geoffrey, *Seapower. A guide for the twenty first century* (2nd edition), New York, Rutledge, 2009.

[4] CORREIA, Armando José Dias, *O mar no século XXI. Contributos para uma análise estratégica dos desafios marítimos nacionais*, FEDRAVE, Aveiro, 2010, pp. 379-382.

[5] Vide Convenção SOLAS 1974 e Convenção SAR 1979.

[6] GLOBAL STRATEGIC TRENDS – OUT TO 2040, UK MOD, Shrivenham, Swindon, 2010; MULTIPLE FUTURE PROJECT-

Navigating towards 2030, NATO Allied Command Transformation, 2009.

[7] Estas intervenções são ilegais à luz do direito internacional, mas não se pode afastar essa possibilidade. Já ocorreram operações de fiscalização em águas jurisdicionais de Cabo Verde feitas por outros países com o acordo das autoridades locais. O combate à Pirataria marítima na zona costeira da Somália foi legitimado pela ONU.

[8] GLOBAL TRENDS 2025: A transformed world. National Intelligence Council, Washington, November 2008.

[9] Praticamente todos os estudos credíveis indicam que a população da China cresce até 2025. A partir daí, há divergências pois uns ainda admitem crescimento fraco até 2040 ou mesmo 2050, outros apontam para uma estagnação, havendo efetivamente alguns que também colocam a hipótese de declínio, mas não antes de 2025/30. O Relatório Estatístico da População Mundial 2011 (da ONU) prevê o crescimento da população chinesa até 2025, seguindo-se provavelmente uma estagnação.

[10] Construção do Porta-aviões e 15% de aumento das despesas com a defesa na última década

[11] Tradução possível de “global commons”. Inserem-se neste conjunto o alto mar, o espaço aéreo internacional, o espaço exterior e o ciberespaço. O alto mar não está sujeito à jurisdição de qualquer Estado, admitindo intervenções em casos excepcionais. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar só permite o direito de visita por parte dos navios de guerra (que têm uma definição concreta) aos navios que se dediquem à pirataria ou tráfico de escravos, aos navios sem nacionalidade ou falsa nacionalidade ou ainda que efetuem transmissões não autorizadas.

- [12] Brasil, Rússia, Índia e China, individualmente considerados.
- [13] Financial and Economic data relating to NATO defence. PR /CP Press release (2011)027, 10 March 2011.
- [14] Fabio Liberti, Defence Spending in Europe. Can we do better without spending more?, Notre Europe, June 2011.
- [15] Relatório do Parlamento Europeu, de 30 de Novembro de 2011, sobre o impacto da crise financeira no setor da defesa dos Estados membros.
- [16] Entrevista de Thomas Killion, Chief Scientist, U.S. Army, ao Defense News, 5 Janeiro 2009, p.22.
- [17] Artigos 42.º e 43.º da versão consolidada do Tratado da UE, documento 6655/2/08 REV2 do Conselho da UE.
- [18] <http://www.eda.europa.eu/Otheractivities>
- [19] European Union Concept for Maritime Security Operations under CSDP (draft), European Union Military Staff, EUMS 6958/11, 26 May 2011.
- [20] Alliance Maritime Strategy.
- [21] Comissão Europeia. Assuntos marítimos. Factos e números. Disponível em http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/facts_and_figures/index_pt.htm
- [22] O número de porta-aviões oscila apenas entre 1 e 2 em todos os citados países da EU que possuem estes navios.
- [23] Jane's Fighting Ships 2011.
- [24] <http://www.emsa.europa.eu/>
- [25] O Port State Control regula a inspeção de navios estrangeiros em portos nacionais para verificação das condições de segurança em termos de material e qualificações da tripulação.
- [26] O Código ISPS (International Ship and Port facility Security Code), adoptado pela Organização Marítima Internacional, consiste fundamentalmente em medidas para garantir a segurança dos navios e das instalações portuárias.
- [27] Regulamento 725/2004, de 31 de Março, do Parlamento Europeu e do Conselho.
- [28] Decreto-Lei n.º 226/2006, de 15 de Novembro.
- [29] Interpretação do n.º1 do artigo 42.º e n.º 1 do art.º 43.º da versão consolidada do Tratado da UE, documento 6655/2/08 REV2 do Conselho da UE.
- [30] TEIXEIRA, Nuno Severiano, A defesa europeia depois do tratado de Lisboa, Relações Internacionais, Março de 2010, p.25.

[» voltar ao Sumário](#)



A “Estratégia Marítima para o Atlântico”: uma perspectiva crítica

"Maritime Strategy for the Atlantic": a critical perspective

António Rebelo Duarte

Vice-Almirante

Resumo

A Comissão Europeia apresentou, sob a forma de Comunicação, o documento COM (2011) 782 Final, de 21NOV11, intitulado "Developing a Maritime Strategy for the Atlantic Ocean Área", por ocasião da Conferência do Atlântico, realizada em Lisboa, em 28 e 29 de Novembro de 2011.

O seu objecto centra-se na estratégia integrada europeia para o mar, no horizonte 2020, tendo como finalidade a valorização do activo estratégico e económico que constitui o segundo maior oceano – o Oceano Atlântico –, na sua qualidade de fronteira ocidental da União Europeia (UE), para o efeito delimitado pelas costas, águas territoriais e jurisdicionais dos cinco E-M's atlânticos (FR, IRL, PO, ESP e RU) e águas internacionais até às zonas oriental da América, ocidental de África e do Oceano Índico, a sul até ao Oceano Antártico e a norte até ao Oceano Ártico.

O presente texto, socorrendo-se dos instrumentos conceptuais da estratégia, procede a uma análise crítica da “estratégia marítima europeia para o Atlântico” (EMA), fazendo sobressair o que considera ser a dissonância do documento europeu com os requisitos de um quadro orientador da acção estratégica, nomeadamente no tocante aos objectivos, recursos e linhas de acção, segundo atributos de clareza, precisão e coerência. Conclui acerca da natureza do documento sub judice, que o mesmo se apresenta com traços muito mais próximos de uma qualquer “declaração de intenções”, do que propriamente identificado com o tradicional figurino de uma “proclamação estratégica”.

Palavras-chave: Conferência do Atlântico; Estratégia Marítima para o Atlântico

Abstract

The strategic document COM (2011) 782 Final, 21NOV11, called "Developing a Maritime Strategy for the Atlantic Ocean Área", was presented by the European Commission at the Atlantic Conference held in Lisbon, on the 28 and 29 November of last year.

The scope of the paper is focused in the Atlantic area and purposes a coherent and balanced approach, consistent with the EU 2020 Agenda, in order to help communities living and working on the Atlantic coast deal with new economic realities, recognizing at the same time the EU shares responsibility for stewardship of the world's oceans. Broadly speaking, the European maritime strategy encompasses the coasts, territorial and jurisdictional waters of 5 Member-states (France, Ireland, Portugal, Spain and United Kingdom) and international waters, and aims to establish the framework to achieve with initiatives and key actions supported by structural funding, in areas such as energy, environment, fishery, research, innovation and technological development, and maritime surveillance, marine knowledge and maritime spatial planning.

This paper makes appeal to the basic strategic tools and concepts, like the essential components objectives, resources and ways, included in any strategic framework, to show as the European strategy is in a certain degree some far away of fulfilment the traditional requirements of such

framework, even appearing to be more familiar with a rhetorical “wishful thinking proclamation”, than a strategic one.

Key words: Atlantic Conference; Maritime Strategy for the Atlantic

I. Introdução

O presente texto desenvolve uma apreciação, crítica e sumária, do documento estratégico (apresentado pela Comunicação em referência) designado “Developing a Maritime Strategy for the Atlantic Ocean Area” (“Uma Estratégia Marítima para o Atlântico”) e adiante referido como EMA, cujo lançamento público ocorreu, simultaneamente com o anúncio da criação do Fórum Atlântico, durante a realização da Conferência do Atlântico [1].

Esse documento revela a estratégia integrada europeia para o mar, no horizonte 2020, elaborada pela Comissão Europeia (CmE) e divulgada sob a forma de Comunicação a diversas entidades institucionais europeias (Parlamento Europeu/PE, Conselho Europeu/CnE, Comité Económico e Social/CES e Comité das Regiões/CR).

A EMA tem por finalidade a valorização do activo estratégico e económico que constitui o segundo maior oceano – o Oceano Atlântico –, na sua qualidade de fronteira ocidental da União Europeia (UE), para o efeito delimitado pelas costas, águas territoriais e jurisdicionais dos cinco E-M’s atlânticos [2] (FR, IRL, PO, ESP e RU[3]) e águas internacionais até às zonas oriental da América, ocidental de África e do Oceano Índico, a sul até ao Oceano Antártico e a norte até ao Oceano Ártico [4].

A EMA visa corresponder à solicitação do CnE [5] e do PE [6] e propõe uma abordagem

adequada e consistente com a agenda da “Estratégia 2020”[7], ao serviço do seu duplo objectivo: apoiar as actividades económicas das comunidades ribeirinhas e promover a cooperação e partilha de responsabilidades no âmbito da administração dos oceanos.

Prevê, para o efeito, um conjunto de acções imputadas, em termos nacionais e locais, ao quinteto de E-M’s, com apoios financeiros oriundos exclusivamente de programas já existentes e sem descuidar o empenhamento de outros E-M’s utilizadores do espaço oceânico em causa, assim como os parceiros internacionais cujas águas confinem com esse mesmo espaço marítimo.

II. Ferramenta analítica

Antes de partir para a análise ao conteúdo do documento, temos por útil uma breve incursão no plano conceptual, em ordem a facilitar uma “métrica” de entendimento comum.

Adopta-se a definição, que nos parece consensual, da Estratégia como a “arte e ciência que se ocupa da escolha, preparação e emprego dos factores do poder, em tempo de paz, perante antagonismos, e em situações de crise ou de guerra, para realização dos objectivos definidos pela Política”, conceito suficientemente elástico para abarcar tanto a realidade nacional como a comunitária.

Dessa definição importa extrair cinco elementos fundamentais: os objectivos (políticos); os recursos (forças, capacidades e

meios, morais e materiais, existentes e futuros); as linhas de acção (caminhos ou modalidades alternativas de combinação dos recursos empregues na prossecução dos objectivos); o cenário geopolítico (envolvente de ameaças e riscos resultantes de interpostos poderes e interesses); e o planeamento da acção estratégica (calendarização com a fixação de metas, afectação de recursos e identificação dos resultados esperados em cada fase).

Aceite, como inevitável, é também o procedimento de fazer passar qualquer estratégia pelo crivo do chamado teste “AEA”, ou seja, a certificação da sua bondade e eficácia através da resposta positiva às questões da “Adequabilidade” (atingirá os objectivos?), “Exequibilidade” (susceptível de executar com os meios económicos, financeiros, técnicos, logísticos, etc., disponíveis?) e “Aceitabilidade” (serão os custos suportáveis face aos objectivos traçados?).

São estas simples ferramentas conceptuais que integrarão o critério analítico para a apreciação da EMA, considerando, adicionalmente, três recursos/factores relevantes: investimento, plano e calendarização. Pensamos que o recurso a este instrumental analítico elucidará, no âmbito do pensamento estratégico, acerca dos pressupostos básicos e requisitos a que se sujeita a formulação de uma estratégia, consideração tanto mais importante, quanto mais determinada for a vontade de realização e a cumplicidade com a precisão e o rigor, o melhor antídoto contra desígnios ou tentações meramente retóricas.

Munidos deste apoio instrumental e comprometidos com exigências de critério e objectividade, prossegue-se com a avaliação crítica da EMA, procurando descortinar aspectos e facetas que a possam situar

comparativamente a outras iniciativas de reconhecida inoperância, de que a UE é fértil e como aconteceu com a fracassada “Estratégia de Lisboa”, cuja sucessora, a “Estratégia 2020”, arrisca vir a sofrer do mesmo mal..

III. Análise parcelar

Sem mergulhar profundamente nos conteúdos do documento, procuraremos proceder à sua análise a partir da definição do respectivo “Objecto” (Ponto 1), caracterizando, de seguida, os “Desafios e Oportunidades” que se colocam à UE e respectivos E-M’s (Ponto 2), desfilando os “Instrumentos” disponíveis (Ponto 3) e desvendando o caminho da “Implementação” da EMA (Ponto 4).

Depois da identificação do objectivo estratégico feita na apresentação (apoio às comunidades ribeirinhas e gestão cooperativa dos oceanos), afigura-se interessante sublinhar, sobre cada um dos restantes elementos estruturantes do documento, resumidamente e à luz dos preceitos conceptuais, o seguinte:

a) Começando pelos “Desafios e Oportunidades” (Ponto 2), claramente o mais substancial da EMA, destaca-se:

- 1) A apologia da gestão conjunta de todas as actividades marítimas, numa perspectiva ecossistémica e com especial ênfase nas pescas, sobre as quais se limita a apontar a respectiva importância económica para as duas margens do Oceano, além da profissão de fé no sucesso da reforma da Política Comum de Pescas (PCP), ainda em elaboração, inspirada nos repetidos princípios da sustentabilidade, biodiversidade e equilíbrio ecossistémico;

- 2) O cometimento à CmE, por altura da entrada em vigor da PCP reformada, a responsabilidade de atribuir aos E-M's o levantamento das oportunidades regionais e a subsequente adopção de medidas de natureza técnica para o Atlântico, responsabilidade essa que se afirma e delimita, enquanto elemento de acção estratégica, de uma forma algo vaga e curta;
- 3) A alusão ao carácter instrumental do planeamento espacial para a abordagem ecossistémica, remetendo mais uma vez para um amanhã incerto a conclusão do exame a que deve proceder a CmE sobre as "... opções para uma utilização mais estruturada dos instrumentos europeus para uma política marítima integrada e de cooperação territorial apoiantes de projectos-piloto no planeamento espacial e gestão das zonas costeiras, que habilitarão os E-M's atlânticos e partes interessadas a implementar a abordagem estratégica.";
- 4) O mesmo se diga a propósito da ideia de apetrechar o Atlântico, no futuro, de "...regulares sistemas de observação (sustentáveis), espaciais e marítimos, das variáveis marinhas fundamentais ...", além de advogar a exploração dos ventos, ondas e marés do Atlântico, sem que explicita qualquer plano de apoio ao aproveitamento dessas energias renováveis, limitando-se a confessar mais uma intenção de implementar (como?) um pedido do CnE [8] para explorar as sinergias entre a Política Energética Europeia (PEE) e a Política Marítima Integrada europeia (PMI) com vista à promoção da geração de energia do mar;
- 5) O perfil "intencional" da narrativa é recorrente no tocante à exploração sustentável dos recursos naturais dos

fundos marinhos e à promoção da investigação e inovação para a sustentabilidade do acesso a esses recursos, voltando a denotar falta de objectividade estratégica;

- 6) Prossegue com uma referência às ameaças emergentes, numa altura do documento que nos parece menos adequada, na medida em que, como frisado na introdução de ordem conceptual, o quadro situacional com os elementos adversos como a emergência de novos riscos e ameaças, entende-se dever preceder a análise e desenho das linhas de acção estratégica que já terá de levar ambos em devida conta.

b) Quanto aos "Instrumentos" (Ponto 3), a EMA enumera-os de dois tipos, ainda que com insuficiente desenvolvimento e substância:

- 1) Legais – com impacto no mar (em "amadurecimento");
- 2) Financeiros (em preparação, para o período 2014-2020). Neste conjunto sobressaem os apoios financeiros aos E-M's, através de fundos da PCP reformada, da Directiva-Quadro de Estratégia Marítima [9] (moldura para um bom estatuto ambiental no domínio marinho) e dos programas-quadro ainda em preparação ou associados à concretização da "Estratégia 2020" (no âmbito dos Quadros Estratégicos Comuns para os fundos estruturais e para a investigação, inovação e desenvolvimento, nos termos do programa Horizonte 2020);

c) No que diz respeito à "Implementação" (Ponto 4):

- 1) Adverte para a necessidade de se contar para o funcionamento da estratégia com

o envolvimento e participação das instituições europeias, E-M's, regiões, autoridades locais e indústrias privadas, além dos "think tanks", segundo uma metodologia edificada a partir do empenhamento e iniciativa dos Estados e regiões atlânticas e outros interessados, ao serviço da promoção da cooperação internacional em assuntos como a observação, partilha de dados/informação, avaliação marítima, investigação, redução da poluição e emissões dos navios, navegação segura, segurança portuária, combate à pirataria e luta contra a pesca não declarada, desregulada ou ilegal;

- 2) Manifesta preocupação com a execução estratégica que aparece reflectida na desejada "governança inteligente" para a implementação da EMA e no requerido Plano de Acção para a sua realização, através de "... projectos específicos e das acções recomendadas para o apoio.", e cuja elaboração se prevê concluída só em finais de 2013;
- 3) Como vias para a concretização da estratégia, aponta: a cooperação reforçada (encontros, conferências, workshops, debates on-line e sites de informação); as acções-alvo dentro dos acordos e estruturas existentes (como a Convenção OSPAR, organizações regionais de pescas e a IMO); e uma combinação estratégica dos referidos instrumentos financeiros e legislativos da UE (para atingir os objectivos do Atlântico), o que, convenhamos, não constituirá factor de especial crença e mobilização;
- 4) Em termos imediatos e objectivos, damos conta apenas da criação (algures em 2012), a prazo certo (extinção prevista para fins de 2013), de um Fórum

Atlântico com vista à cooperação entre todas as partes interessadas (E-M's, PE, autoridades regionais, sociedade civil, representantes das indústrias existentes e emergentes, etc.), incumbido da realização de workshops (direccionados para os desafios e oportunidades referidas no Ponto 2 do documento) e do estabelecimento de um think tank (para arquitectar as linhas de acção para a prossecução dos objectivos estratégicos);

- 5) Este 4º e último Ponto será porventura a expressão acabada do défice de objectividade na concretização, tornando justa a crítica da "mão cheia de pouca coisa". Correndo o risco de algum exagero de severidade, mais parece que a EMA saiu prematuramente da incubadora para vir a tempo de ser apresentada ao público em Lisboa na referida Conferência do Atlântico.

IV. Crítica na óptica conceptual

Como primeira nota, o documento elaborado pela CmE – "Developing a Maritime Strategy for the Atlantic Ocean Área" –, abreviadamente designado por EMA (Estratégia Marítima para o Atlântico), apresenta-se algo dissonante do figurino tradicional de um texto estratégico e fica muito aquém dos atributos de clareza, precisão e esclarecimento, que devem enformar um quadro orientador do planeamento e acção estratégicos.

Ao contrário, o EMA apresenta-se essencialmente como uma proclamação de intenções e retórica de propósitos, sem grande respeito e aderência a requisitos de fixação de objectivos, traçado de linhas de acção, inventariação de meios disponíveis, calendarização de acções na consideração dos obstáculos, riscos e ameaças.

É, acima de tudo, um laudatório de ideias, projectos, sugestões, advertências, anúncios, promessas e remissões, entrelaçados num estilo difuso e cerzidos pela retórica pura.

Identifica-se, portanto muito mais com o formato próprio de uma Proclamação de Intenções, na medida em que os objectivos são vagos, as linhas de acção só verão a luz do dia na melhor das hipóteses a partir de 2014 e os meios, mais do que escassos, primam pela remissão para políticas, quadros e programas ainda em incubação, tudo isto servido por uma vontade cuja determinação não transparece de forma mensurável.

Ora, esta indefinição e vacuidade não se coadunam com os preceitos e requisitos de um documento com finalidades estratégicas, o que nos leva a considerar o documento como uma peça que, mais do que focar os aspectos e matérias afins, perde-se em divagações operativamente desligadas de qualquer sentido orientador da acção estratégica.

Vejamos, finalmente, quanto aos principais elementos caracterizadores do quadro de definição/orientação estratégica, os aspectos que nos suscitam especial reparo:

a) Envolvente

- 1) Sabemos que o Atlântico está sujeito, como noutros espaços oceânicos, a todo um conjunto de ameaças e emergências, originadas por sinistros, desastres naturais ou actividades criminosas, assim como pode ser palco de desastres marítimos e de acidentes naturais de diversa natureza no litoral. Acresce que as ameaças como o contrabando, pesca ilegal ou tráfico, devem preocupar as autoridades, na medida em que ainda não integram a imagem completa por inexistência de acordos de partilha de

informação entre si, circunstâncias que mereceriam maior destaque na EMA;

- 2) Conhecido é também o facto de o Atlântico não ser anfitrião de nenhum dos mega-portos europeus, antes de vários portos de menor dimensão, dando azo ao projecto das “Auto-estradas do Mar” europeias, como facilitador de ligações capazes de assegurar uma maior intensidade de tráfego e a que as autoridades regionais no Atlântico estejam a considerar novos desenvolvimentos ao nível dos corredores de transporte multi-modal, integrados na Rede Europeia de Transportes (TEN-T). Além disso, a UE está empenhada no aumento da eficácia da navegação de pequeno curso, através de acções como a implementação do “European Maritime Transport Space without Barriers” (“Espaço Europeu do Transporte Marítimo sem Barreiras”)[10] e o projecto-piloto “Blue Belt” visando reduzir a carga administrativa, nomeadamente os procedimentos alfandegários para o tráfego intra-europeu de cargas;
- 3) Ora, estes elementos geoestratégicos bem poderiam constituir uma caracterização da envolvente do espaço a que a estratégia se destina, oferecendo-lhe consistência e equilíbrio estrutural.

b) Âmbito de aplicação

Neste aspecto, reconhece-se que o quadro geográfico de aplicação aparece claramente delimitado ao confinar-se, na área do Atlântico, às zonas costeiras e águas territoriais e jurisdicionais dos 5 E-M's atlânticos [11] (FR, IRL, PO, ESP e RU [12]) e, ainda, às águas internacionais até às zonas oriental da América, ocidental de África e do

Oceano Índico, a sul até ao Oceano Antártico e a norte até ao Oceano Ártico.

c) Objectivos

- 1) A EMA é um pouco opaca na exibição dos seus objectivos, indirectamente conotados com propostas indefinidas. Distinguem-se, de forma mais explícita, apenas dois: “ajuda às comunidades costeiras” e “responsabilidade partilhada na administração do oceano”, segundo uma abordagem ecossistémica, tida por base de uma correcta gestão marítima;
- 2) Ao deixar de fora a assumpção clara de projectos e responsabilidades a nível nacional, regional e local, assim como os domínios de participação/cooperação de outros E-M's, regiões e partes interessadas, a EMA acaba por sofrer de nova debilidade neste campo tão importante da estratégia.

d) Linhas de acção

- 1) Neste campo, a EMA revela-se pouco ambiciosa e precisa, ao eleger uma quádrupla trajectória executiva: edificação da estratégia a partir do empenhamento e iniciativa dos Estados do Atlântico, regiões e outros interessados; promoção da cooperação internacional na observação, partilha de dados/informação, avaliação marítima, investigação, redução da poluição e emissões dos navios, navegação safe e segura, segurança portuária, combate à pirataria e luta contra a pesca não declarada, desregulada ou ilegal; um ponto único de acesso aos dados marinhos harmonizados sobre as bacias oceânicas, através da iniciativa de conhecimento oceânico 2020 da EU [13], em apoio das autoridades responsáveis

pela investigação, gestão e conservação dos recursos marinhos; e, por último, a modalidade de acção com mais objectividade, a criação de um Fórum Atlântico (a entrar em funcionamento em 2012 e a extinguir em fins de 2013, com vista à cooperação entre os E-M's, PE, autoridades regionais, sociedade civil e representantes das indústrias existentes e emergentes, bem como workshops) e um think tank, cuja tarefa (sugerir linhas de acção para atingir os objectivos estratégicos, adoptando o correspondente Plano de Acção, a partir de 2014), como indicativo dos projectos específicos e acções recomendadas no apoio aos E-M's);

- 2) Apenas na última área de intervenção encontramos iniciativas concretas (criação de Fórum e “think tank”), o que certificará, em boa medida, a justeza da crítica cimeira.

e) Recursos

- 1) Objectivamente contabilizamos o Mecanismo de Protecção Civil da UE, enquanto facilitador da coordenação e transporte de assistência dos E-M's e da EMSA (European Maritime Security Agency), em caso de ocorrência de grande emergência e o sistema CISE (Common Information Sharing Environment), cujo desenvolvimento permitirá ligar sistemas (EUROSUR – European Border Surveillance System, para a troca de informação sobre migrações ilegais, crime transfronteiriço – e o sistema SafeSeaNet – da EMSA, que já disponibiliza a integração de declarações obrigatórias de navios e uma porta de entrada dos seus sinais no AIS/Automatic Identification System) recebidos pelas estações costeiras);

- 2) Listam-se, ainda, mas de forma muito genérica, dois Quadros Estratégicos Comuns, para os fundos estruturais e para investigação, inovação e desenvolvimento (“Horizonte 2020”), que não estão afectos em exclusividade aos objectivos da EMA; a Política Comum de Pescas (PCP) reformada, como elemento contributivo e coadjuvante da EMA; a Directiva Quadro de Estratégia Marítima [14] que estabelece a moldura para atingir ou manter um bom estatuto ambiental no domínio marinho; o reforço da cooperação através de encontros, conferências, workshops, debates on-line e sites de informação; cções-alvo dentro dos acordos e estruturas existentes (ex: Convenção OSPAR, organizações regionais de pescas, IMO, etc.); e, finalmente, uma combinação estratégica de instrumentos financeiros e legislativos da UE para atingir os objectivos do Atlântico;
 - 3) Uma leitura mais minuciosa desta listagem permite concluir facilmente que também os recursos não escapam a uma identificação com maior grau de latência, do que propriamente de tangibilidade e substancialidade.
- f) Planos, propostas, projectos, intenções, ambições (wishfullthinking)
- 1) Insistimos na perspectiva de que o documento em apreço, muito mais do que um quadro de acção estratégica, é essencialmente um manancial de ideias e projectos capturados pelo “wishfullthinking”;
 - 2) Avesso a compromissos de datas, calendários, resultados, encadeamentos, oferece, antes, remissões e diferimentos para “amanhãs” conexos com outros

estudos, directivas, políticas, quadros, planos, programas, etc.

V. Conclusões

Em suma, mais do que doutrinário e orientador da acção da UE (CmE) e E-M’s (do quinteto do Atlântico e outros interessados), o documento “Developing a Maritime Strategy for the Atlantic Ocean Área” (“Uma Estratégia Marítima para o Atlântico”) pouco mais representa do que um repositório de ideias e intenções futuras num pendor essencialmente descritivo e desordenado, impregnado de um estilo generalista e proclamatório.

Referências

- [1] Centro de Congressos de Lisboa, em 28 e 29NOV2011;
- [2] Os desafios algo diferentes que as águas e costas do Mar do Norte enfrentam não são aqui considerados.
- [3] Não houve ainda decisão para o desenvolvimento de uma estratégia separada para o Mar do Norte;
- [4] Incluindo as regiões mais distantes dos Açores, Ilhas Canárias, Guiana Francesa, Guadalupe,
- [5] Madeira, Martinica, Saint-Barthélemy e Saint-Martin;
- [6] Foi desenvolvida uma abordagem da UE para o Ártico (ver COM (2008) 763);
- [7] Conclusões do Conselho sobre a Política Marítima Integrada europeia, de 14JUN2010;
- [8] Resolução sobre a Estratégia Marítima para a Região do Atlântico, de 09MAR2011 (ref. B 7-165/2011);
- [9] COM (2010) 2020;

- [10] Conselho dos Assuntos Gerais, de 16NOV2009
- [11] Directiva 2008/56/EC, de 17JUN2008
- [12] COM (2009) 10, JAN2009
- [13] Os desafios algo diferentes que as águas e costas do Mar do Norte enfrentam não são aqui considerados.
- [14] Não houve ainda decisão para o desenvolvimento de uma estratégia separada para o Mar do Norte;
- [15] Incluindo as regiões mais distantes dos Açores, Ilhas Canárias, Guiana Francesa, Guadalupe,
- [16] Madeira, Martinica, Saint-Barthélemy e Saint-Martin;
- [17] Comunicado da Comissão: Conhecimento marinho 2020: dados marinhos e observação para o crescimento inteligente e sustentável” (COM (2010) 461, 08SET2010);
- [18] Directiva 2008/56/EC, de 17JUN2008;

[» voltar ao Sumário](#)



Management port privatization

Privatização da gestão portuária

Nuno Miguel Serra Pereira

Assessor (em Gestão Autárquica) da Vereação do CDS-Partido Popular na Câmara de Lisboa. Prémio Bartolomeu Dias em Estudos do Mar, distinção do ensaio que apresentou no âmbito do Programa Avançado em Estudos do Mar. Aluno de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade Lusófona, a concluir dissertação

Abstract

The current diversity in governance models and management arrangements in the port and supply chain business poses a problem for the development of systematic responses to negative impacts. In order to deal with these impacts, higher level authorities need to be involved and appropriate incentive structures are required. This holds for local impacts and to a stronger extent for regional or global effects.

The overall principles for public policy towards ports and supply chains are no different from those for other sectors of the economy. This is problematical, because economic institutions are subject to reinvention and change through time, and privatization is but one “moment” in the history of ports. The fact that international agencies such as the World Bank are actively promoting port privatization and neo-liberal government reformers have been predisposed to this practice means that an increasingly global “convergence” of port governance structures is a possibility.

Key words: port management; chain business; port governance

While port privatization has become a global phenomenon, the specific path of privatization in each country is shaped by each country's institutional and cultural characteristics. However, much of the port privatization literature is characterized by a high degree of universalism, a lack of historical consciousness, and a general inattention to the socio-economic context and networks within which ports are embedded.

Recent attempts to recognize the role of institutions in economic change and the importance of path dependence appear to

have had little impact on the studies of port privatization. Unlike maritime historians who have long implicitly and explicitly addressed such issues, economists continue to approach privatization in a largely a historical manner, displaying little historical consciousness. This is problematical, because economic institutions are subject to reinvention and change through time, and privatization is but one “moment” in the history of ports. To be sure, the fact that international agencies such as the World Bank are actively promoting port privatization and neo-liberal government reformers have been predisposed to this

practice means that an increasingly global convergence of port governance structures is a possibility. However, in the context of such pressures for port reform, a lack of historical consciousness leads to the risk of representing port privatization as a continual and ineluctable progression towards a single set of practices that in their self-perfection, will ultimately pass into a sphere of trans-historical permanency.

Large public enterprises such as ports have been a primary target of neo-liberal reforms. In the 1980s governments in many Western countries adopted three approaches towards reforming port authorities: commercialization, corporatization and privatization. These approaches overlap, and in the case of privatization in particular, there is a complex array of combinations and permutations, which this term encompasses. Thus it is important to clarify the meaning of the terms. Commercialization typically involves clarifying the objectives of port authorities by requiring them to operate on a more commercial basis. Commercialization can range from reforms to improve efficiency and profitability to requiring ports to be financially independent from the state, as in West Africa. Corporatization, on the other hand, involves the transformation of government enterprises into separate corporate entities with clear objectives, the establishment of a Board whose members are appointed on the basis of their expertise, and managers who are given commercial objectives and the powers to raise funds on private capital markets. The establishment of clear accountability arrangements is a key part of this process. An important requirement for corporatization is the presence of competitive neutrality, that is, a situation where the public enterprise faces exactly the same market conditions as competing organizations in the private sector. In the 1980s the UK government embarked on

a radical programme of port privatization. Despite the claimed advantages, no other European country has followed the British lead although Ireland is adopting a New Zealand style privatization. In general, while countries have been keen to increase port efficiency and productivity, they have preferred to commercialize and corporatize ports while retaining them in public ownership. However private operators are increasingly dominating the industry. Shipping lines have invested in terminals and a group of multinational port operators has emerged, the industry has always been a global one but this trend has accelerated since the 1980s, affecting ports the world over.

In the 1950s Asian ports were suffering from wartime damage and were run-down and inefficient. In the 1970s containerization forced major changes and by the 1990s the efficiency of Asian ports had increased enormously. Rapid economic development, together with changes in trade patterns and competition, has led to Asian ports dominating worldwide container trade. Despite the 1997 Asian economic crisis, which brought a major check to economic growth and port activity, Hong Kong and Singapore are currently the world's busiest container ports. Port was the first public enterprise to be privatized in Malaysia. Klang [1] provides a valuable case study of privatization in a sector of vital importance to many developing economies.

Ports have a high degree of organizational complexity, with areas of port authority responsibility, direct government responsibility and private responsibility. In many countries, ports have tended to be publicly owned because they are natural monopolies and public ownership can, at least in theory, prevent the ports exploiting monopoly rents. Other motives behind public ownership include variously the difficulties of private interests undertaking costly

investments of a long term nature, the desire to prevent or perhaps create preferential treatment between different port users (for example, cheaper charges for exports), and the desirability of coordinating the activities of a port with the needs of its hinterland. However, the powers and responsibilities of port authorities as public bodies vary widely, ranging between the extremes of “landlord” and “comprehensive”. On the one hand, a landlord authority exercises overall control over the port and plans its development but allows private enterprise to undertake most activities within the port. On the other hand, a comprehensive authority may undertake all, or almost all, the activities within the port, including employing the workforce and carrying out the service of stevedoring (loading and unloading vessels). It is interesting that Hong Kong and Singapore, two of the world’s most efficient ports, falls respectively into the first and second categories. Most ports, of course, fall somewhere between these two extremes.

Privatization, in its “purest” form, involves the sale of state assets to the private sector. However, the term also encompasses increases in the level of private sector involvement in ports by means such as transferring control or management of a state-owned enterprise to the private sector (through leases, for example). Thus, in the case of ports, a range of means of achieving privatization exists, from the leasing of container terminals to private operators, a practice that is common in Australia, to the establishment of joint ventures, through to innovative “public private partnerships” as have recently developed in planning at the port of Rotterdam. Notwithstanding the different forms, the trend towards privatization is attended by a burgeoning literature that extols the virtues of port privatization.

A common rationale for privatization is the widespread belief that the private sector is inherently more efficient than the public sector. The purported advantages of private ownership stem from the discipline imposed by the need to generate profit, which means that a private firm may have stronger incentives to be more cost conscious, efficient, and customer orientated than a public enterprise. Private sector investors and managers have greater financial incentives to act in a commercial manner than their public sector counterparts, and inefficient private enterprises are automatically eliminated by market forces. Also, privatization is said to increase the efficiency with which resources are allocated, by eliminating the distortions associated with decision-making processes in the public sector. However, in the developing economies there may be an element of “coercive isomorphism” in the spread of port privatization, as the World Bank [2] and IMF (International Monetary Fund) make privatization a precondition for funding.

To the extent that a considerable proportion of the discourse of port privatization is characterized by a largely a historical and universalistic, “one size fits all” approach, a different approach is called for. The universalism is problematical because studies of a number of countries (England, Australia, and West African states) show that ownership structures are not the most significant impediment to better port performance. This demonstrates the problems of applying a generic model of privatization to ports in different institutional contexts.

The most common approach in the world’s leading container ports is the public/private model, wherein the private sector assumes responsibility for cargo handling. However, this model masks the fact that, within the port utility function, the private sector may or may not be involved in investing in and providing port superstructure (container cranes, for

example). To be sure, the public/private model allows for private investment in port superstructure. Arguably, however, for the benefits of this model to be fully realized, at least those benefits that derive from the improved decision-making and risk assessment that is associated with the private sector, investment decisions must be under the control of the private operator.

By outlining the panoply of approaches to privatization, based on the different levels of involvement of the private sector in ports, Baird [3] adopts a more “contingent” approach to port privatization, wherein “the decision regarding which model to adopt ultimately depends on the specific circumstances and priorities in each country”. While Baird has performed a useful task in constructing this matrix, his approach is also largely a historical and de-contextualized. He merely replaces one generic privatization model with four generic models, selecting ports the world over to illustrate these different approaches. However, it is only in the context of a particular society and culture that that “circumstances and priorities” regarding port privatization emerge over time, and it is as important to analyze these as it is to identify the generic approaches to privatization. Similarly, given the isomorphic (non-rational) dimensions, and ideological and political dimensions of privatization, it is vitally important to understand “the place of any particular privatization in the privatizing country’s program”. While it clarifies some of the complexities associated with port privatization, Baird’s model thus provides only a starting point in analyzing this phenomenon in particular countries, which must be supplemented by a more institutionally and culturally situated form of analysis. A truly “contextualized” analysis would, for example, look at differences “in expectations regarding the functioning of ports”, whether as “an economic instrument

to promote trade and attract transport flows”, or “as a socio-economic instrument for the region” or the community.

These expectations form historically within the economic, political and cultural configurations of particular countries. In turn, these differing expectations mean that particular models of privatization may have different meanings in different contexts – one model may be contested in some countries, whereas it is largely uncontroversial in others. Also it is important to recognize that the variety of actors that comprise port domains (including government reformers, firms, trade unions, and shippers) may respond differently to port privatization, and influence and shape both the process and the outcomes of privatization. To the extent that port domains comprise multiple actors, as we should note in another context, analytically the “goal”, is a fully contextualized actor, understood as socially and culturally constructed, embedded in the matrix of local relations of power and conflict [amongst others] but also fully capable of action within that context. By the same token, port domains vary widely as ports evolve, so that attention must be given to the way in which ports differ within a particular country.

H. Stevens [4] argues that the predominant economic literature on the “administrative structure of seaports” focuses primarily “on the existing and desired division of ownership and scale”; while important, these “administrative criteria ... provide no insight into the contextual relationships within which port activities take place”. For reasons both of national cultural diversity and local difference, and due to the fact that port domains (the “contextual relationships” within which ports are embedded) develop over time, it is important to engage in an analysis of port privatisation that is culturally situated, locality-based, and grounded historically.

The supply chain industry is subject to increasing vertical and horizontal concentration. This arguably has led to more efficiency in the movement of cargo, and possibly the concentrated model is more favorable in some respects towards sustainable development than a more fragmented landscape in the sense that it facilitates the development of rail and the internalization of port congestion costs to some extent. These benefits of concentration in terms of sustainable development would be smaller if hinterland transport prices were more in line with marginal social costs, for all modes. A downside of concentration is that there are fewer players, which increases the risk of abuse of market power, and requires close oversight by competition authorities.

The overall principles for public policy towards ports and supply chains are no different from those for other sectors of the economy. Intervention may be indicated when market failures arise, e.g. to price external costs or preserve competition. Public investment may be merited where very long investment cycles make demand risk difficult for private investment to handle. A balance has to be struck in creating a climate for both competition and investment. High and increasing levels of concentration in the industry may generate substantial market power and suggests that vigilance against the abuse of market power is a growing policy imperative. Research is far from conclusive on the scale of the potential problem. Terminal ownership and access models are very diverse. There are even cases of shipping lines running terminals at which their own ships do not call. A more detailed understanding of market power is required to draw conclusions and this will be the subject of a companion report (OECD ITF 2009) [5]. Industry concentration also has an impact on the treatment of congestion (the external component of congestion costs is smaller than

in a more competitive environment), and on the possibilities to shape public policy. On a general level, policy towards supply chain activities currently is ad hoc. The adoption of more systematic, transparent and uniform policy frameworks is desirable. Given the extended geographical reach of supply chains and of some players in the market, and given that some of the policy issues (e.g. greenhouse gas emissions) are global, such policy frameworks need to be defined at central rather than local levels of government, and involve inter-governmental or multilateral consultation. While these recommendations seem straightforward, they are not always reflected in current policy.

Containerization was a major technological innovation that revolutionized the nature of maritime-based freight transport of manufactured goods. It caused a substantial degree of standardization of port services, implying that ports cannot rely on specialization to maintain market share and generate revenues as much as they used to. With containerization, ports in the same region become closer substitutes, and hence are more exposed to competition from other ports and other routes. This tendency is reinforced by two other factors. First, the use of ever larger container vessels implies that fewer port calls are required for the same freight volume. This move to larger ships reduces shipping lines' dependence on particular ports and intensifies competition among ports for the remaining calls (assuming each port can handle the larger vessels). Second, the emergence of intermodal rail and barge corridors has extended gateway ports' geographical reach. The extension of hinterlands leads to more overlap among ports' hinterlands and hence to stronger competition.

These technological factors imply that the exposure of ports to competition has increased. At the same time, there has been

widespread adoption by governments of new public management principles and the ensuing devolution of port management has resulted in a more commercial approach to the management of port operations, this has led to intensified port competition as well. This is not to say that all ports behave like private firms as, in many cases, they pursue a mix of private and public objectives and there is considerable public sector involvement in infrastructure supply. The change in port behavior has been facilitated by a rather passive policy context, the question to be tackled is: is a more active public policy towards port and supply chain developments now require.

This indicates a growing interest to (re)conceptualize the port sector in the light of the structural adjustments that have taken place, and the emerging complex and dynamic economic context. Still, national port systems remain the most frequently examined and discussed. Research with a regional scope is mostly focused on Europe, and for the most part analyses Europe as a whole or the North European port range. This can be attributed to two reasons at least. This is the area of the largest concentration of ports in the world, and recent changes have had a strong impact on port competition. Furthermore, since 1997 the EU has put effort in developing a long-term European port policy. The controversies that surrounded the discussions of two successive EU proposals for a port services directive to liberalize port services provision in Europe (Pallis, 1997 [6]) resulted in a growing interest in pan-European port developments.

To a certain extent the subjects covered reflect the structure and the nature of the problems of the port industry at the local level. For instance, Spain has a rather centralized port administration and consequently many studies dealing with Spanish ports address this port system as a whole, while studies in

Belgium and the Netherlands, with decentralized ports and fierce regional competition, focus on the performance and competitiveness of specific ports.

Researchers located in Europe and North America, are those most frequently involved in global research approaches, whether this is empirical or not, whereas researchers located in Asia, Oceania, or Africa tend to focus on the national port systems or parts of them. While researchers in Asia are involved in all types of empirical research, in Africa and Australia the research approaches are particularly localized, examining national systems and specific ports/ terminals.

Examining port governance were strongly associated with research in other port categories, but in recent years port governance has become a distinctive subfield that cites most frequently integrate in their policy management. On the other hand, the examination of port policy and regulation has emerged as a field which is increasingly informed by studies examining port governance and port planning and development. In the first decade under examination research focusing on port competition and competitiveness tended to be cited by studies examining port planning and development. This picture has changed in recent times, with terminal studies becoming of great importance for port competition and competitiveness studies. In recent years, the examination of ports in transport and supply chains has expanded remarkably. The interest in the management, organization, and economics of port terminals has also expanded in recent years, the commercialization of ports inevitably results in a greater terminal orientation of port studies.

Local communities near mega-port sites are confronted with the adverse impacts of increased port throughput. Port-generated

traffic contributes to congestion on transport networks, and to safety risks, noise, and local air pollution.

As incomes in these communities grow, sensitivities to these side effects grow as well. From a public policy point of view, the question is: are these side effects excessively high? The answer is yes, in the sense that congestion and air pollution are external costs, i.e. they constitute real costs for local communities (as well as for port traffic) that are often ignored in decisions regarding port and hinterland traffic volumes.

There is thus a case for policy intervention, and the standard prescription is to find least cost ways of reducing these external costs to socially desirable levels. In some cases, e.g. for congestion, this means internalizing external costs through charges that reflect these costs. In other cases, technology regulation or defensive expenditures may turn out more effective than the use of charges. The internalization principle should not be applied to port traffic in isolation, and because the external costs mentioned are just one of many market distortions, it is not obvious which structure and level of charges or other policies would maximize benefits. Even if the “optimal” policies were known, it is not clear whether they are a practical – politically feasible – option.

The current diversity in governance models and management arrangements in the port and supply chain business poses a problem for the development of systematic responses to negative impacts. In order to deal with these impacts, higher level authorities need to be involved and appropriate incentive structures are required. This holds for local impacts and to a stronger extent for regional or global effects. Local effects such as congestion and air pollution affect local communities and not just the port area. Local governments may be in a relatively weak

bargaining position to design and enforce policy, particularly when port competition is strong, leading to ineffective policy. When local authorities are in a strong position, they may ignore part of the economy-wide benefits of port activity in policy design. A higher level response thus is called for. High-level, transnational responses are ideal for dealing with climate change, but there is little agreement on which supranational agency is best placed to handle this problem.

Since 1997, there is a tendency in E.U. for a modern, efficient and competitive European Port Sector, which can contribute to the principle of a sustainable mobility. The port sector integrates maritime transport and other port transport modes into the transport chain (Commission of the European Communities, 1997). Mobility is a condition for the single market, and sustainability is a condition for the protection of the European environment. Since 1992 (Commission's White Paper, 1992, Common Transport Policy), E.U. is trying to develop a more balanced transport system by promoting more environmentally friendly transport solutions like intermodality and short sea shipping (Commission of European Communities, 1995, 1996). Although the social needs of the Community should be supported by ports, conflicts are inevitable because the concentration of cargo in a limited number of ports makes the whole situation more suitable and viable for high-volume modes like rail, except road, which may be the candidate for next use. This is a negative factor for the policy of shifting freight transport from road to sea. Smaller ships could increase their direct port calls in the future. It is thought that this attitude will permit a more balanced traffic flow and port development in E.U. Ports are to help congestion and bottleneck phenomena of the main land-corridors and minimize externalities.

Ports are also points where compliance with International and European Maritime Safety

Regulations can best be checked and uniformly enforced (Directive 95/21/EC on Port State Control). IMO [7] cargo-handling operations may be applied in a harmonized way. European Community Sea Ports Organization (ESPO, 1995) mentioned two relevant directives: noise framework (1990) and air framework (84/360), linked to an integrated pollution control. The results of ships' compliance to MARPOL [8] are disappointing and a directive will attempt to increase the availability and adequacy of reception facilities in E.U. ports. Also, there is a need of securing the use of facilities by ships, to comply with notification requirements for dangerous or polluting goods and to promote environmentally friendly oil tankers complying with the Segregated Ballast Tanks (SBT) Regulation. European infrastructure projects can have a negative environmental impact, which is very important for the existing E.U. ports. Projects for port expansion should always be considered in the context of environmental legislation and through the appropriate E.I.A. (Environmental Impact Assessment) [9] approach. As it is pointed out, however, by Guhnermann and Rothengatter (1998) [10] the key objectives which were set by Commission:

- sustainable and safe mobility;
- environment protection;
- combination of all modes of transport (with their comparative environment advantage);
- optimal use of existing facilities;
- interoperability, are too general.

Performance indicators for environmental sustainability should be specified. According to European Communities (1997), all "plans and programs in sectors such as transport (including transport corridors, port facilities and airports, telecommunication and tourism)" are subjects to an E.I.A. The E.I.A.

should be entitled "strategic environmental assessment" which means a formalized, systematic and comprehensive process to evaluate environmental impacts resulted by the application of a policy, a plan or a program and its alternatives. It should include the preparation of a report on the findings evaluation and should use the findings in public accountable decision-making process.

Research and Development programs on Transport are directed towards the application of MARPOL rules in ports, efficient dredging and the relations between ports and their urban environment. Sustainable mobility is related to marine technology so that environmental compatibility of ports will be improved. European Commission advances the idea that port prices should cover marginal social costs (capital, operating costs and external costs). External costs, traditionally, in economic theory relate environment, congestion and accidents. This approach will maximize economic welfare and promote economic efficiency. Commission is prepared to favor only Projects implementing Electronic Data Interchange (EDI) [11] and infrastructure systems covering rail, inland waterways, and short sea shipping, but for combined transport; especially, projects that link ports and have no rail links with the inland transport network, like the port of Piraeus, [12] Greece. Port workers should be aware of environment and maritime safety through training.

Environment can be defined as a natural capital, synonymous to natural resources-renewable and quasi renewable- and resources or natural assets producing ecological services (Pearce and Atkinson, 1995) [13]. The traditional concept of capital for ports includes buildings, quay walls, equipment, superstructure and infrastructure. Environment could also be considered as

input (Fisher, 1995) [14], or as a constraint to growth, based on the principle of interconnectedness between growth and environment.

Port sustainable development can be defined as the situation in which the port is able to meet its own needs without endangering its own future ESPO (European Sea Ports Organization) (1995). According to the UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development approach (1993), the major objectives of a port manager are:

- efficient economic performance;
- ecological sustainability;
- social equity.

The problem is located on the way these objectives can be attained. Attention should be paid on the ports' development in connection with the:

exploitation of resources;

direction of investments;

orientation of technology;

institutional change (UNCTAD, 1993).

European Union policies focus on global environmental problems. The reduction of the "green-house gases" is of primary concern, and requires an immediate action. In 2010, particular attention was given to Transport sector, where in 1996 ports were incorporated. Transport also is considered as one of the main causes of the present urban degradation. If environment is the limit for growth and further social development of the European Union, then environmental protection should be determined as a priority, even in situations where the goal is profit maximization (including social costs) and sustainable mobility.

The Portuguese Environment Agency have just published a strategic-based approach guidance to SEA (The Single European Act)

[15] that includes the Portuguese SEA legislation enacted in June 2007 [16]. This guidance is to be followed by the different authorities involved in SEA in Portugal, and has been distributed to European Union experts group on EIA and SEA.

Consistency of policies at E.U. and national level is required. Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of all E.U. policies. Congestion at ports leads to increased energy consumption, operational pollution and loss of time and comfort. Transport demand for goods has changed, and the emphasis moved from the volume of shipped goods to the frequency and speed, reliability and flexibility, and reduced average shipment sizes. Port operations become faster, and berths are shorter.

In the long run, E.U. objective is to arrive at a less transport-intensive path of economic development mainly via the internalization of external costs of transport. Sustainability should be made a suitable tool for microeconomics. Port prices should reflect marginal social costs and at the same time maximize economic welfare and economic efficiency.

External costs of marine accidents may be made partially internalized; at the present, insurance companies pay the cost of marine accidents.

Pricing for marine accidents and accidents at ports should change drastically from the present practice. Elimination of marine accidents can be attained at very high cost (Goulielmos and Giziakis, 1998) [17]. The existence of port Sunk Costs has been found to induce ports not to choose latest (equipment) technology perhaps this is why Commission is not happy with relationship between technology and environment. The objectives of the E.U. policy set by DGVII are:

a safer, more efficient and environmental friendly transport system; a system based on interoperable national net-works;

a rise in the efficiency of each transport mode and an increase in cooperation between them;

better planning infrastructure so that environmental damage is minimized and the quality return on investment maximized;

and all decision-makers (governments, transport operators, users) make the right decisions and the right choices.

E.U. has to formulate a coherent policy on transport, port activities and environment. Concepts like efficiency and sustainability, sunk costs and technology, and port user's welfare maximization, should be further searched and made more practicable for ports, including the new concept of quality of life. Ports usually serve foreign ship owners, so welfare maximization is not only through generations, but also through nations. It should formulate, as well, a type of International Safety Management (ISM) Code for ports, to include issues like marine accidents and pollution standards. Port State Control should be enforced and become more effective. The amelioration of the ports' reception facilities will help in the direction of a more efficient transport sector.

Hinterland transport uses a mix of road freight, rail, and marine (barge and short sea shipping variants). Rail and barge operators require cargo consolidation in order to provide an economically viable service. The combination of increased concentration at the level of shipping lines and terminal operators and increased vertical coordination should therefore provide conditions favorable to development of rail and barge transport, in the sense that it promotes carrier haulage and not merchant haulage. Nevertheless it is likely that the success of rail and barge will be limited to a fairly small number of corridors

where densities of traffic are sufficient, and should not be expected to drastically change port impacts on hinterland road networks.

Short sea shipping is another potential competitor for road haulage. The "Motorways of the Sea" initiative in the European Union aims to stimulate sea-based hinterland services. The competitive position of sea-based hinterland transport depends to a large extent on the prevailing prices and infrastructure subsidies for other modes. Distortions in the pricing of infrastructure use may hamper its development, e.g. where road freight uses infrastructure at a price below marginal social cost. Furthermore, outside of Europe, the divergence of regulatory policies applicable to short sea shipping restricts its development by industry, with cabotage in US waters protected by "the Jones Act" [18].

The strategic policy stance with respect to the development of supply chains also depends on the wider normative economic perspective adopted. For example, it is sometimes argued that supply chains are too stretched out geographically, and that there is excessive growth in transport. There are several reasons why this may be the case. For example, ports aim to maximize throughput, and can do so by charging low prices for the use of infrastructure and dredging that is often publicly provided. The consequence is that shippers and supply chain operators do not face the full cost of infrastructure, let alone the full social cost of their decisions. Transport infrastructure pricing structures that do not reflect marginal costs, including externalities, in the hinterland exacerbate these problems. More cost-based pricing approaches are likely to improve the balance between overall costs and benefits of port and supply chain activity, and may result in growth rates below those observed in recent decades.

Several theories have been put forward to predict and explain why we would expect

some productive (internal) efficiency gain as a result of privatizing public entities (Vickers and Yarrow, 1988) [19]. Among them, the property right theory is perhaps the most influential. The theory relies heavily on the notion that once privatized there will be a greater incentive for managers (who are agents to shareholders) to minimize cost due to the discipline force of corporate takeovers, the threat of bankruptcy and greater shareholders' monitoring. Inefficient managers in a private entity created incentive for corporate takeovers from outside parties since there is a surplus to be gained through better management. Bankruptcy threat is also either non-existent or weak for public firms. This is certainly not the case for private firms. In addition, arguments can also be made that private shareholders are keener at monitoring managerial efforts and performances than public officials or politicians. De Alessi (1980) [20] in explaining the poor monitoring of public firms' performance stated that:

"The crucial difference between private and political (publicly owned) firms is that ownership in the latter effectively is non-transferable. Since, this rules out specialization in their ownership, it inhibits the capitalization of future consequences into current transfer prices and reduces owners' incentives to monitor managerial behavior".

However, there are other theories demonstrating that shareholders' monitoring are no greater (Vickers and Yarrow, 1988) and the threat of takeover is rather weak for private firms. Even though ownership of public firms are not transferable in theory, politicians who fail to do a good job of monitoring public performance can be voted out of office. In addition, financial surplus created by a well-monitored public firm can be used to confer benefits to at least some voters thus enhancing the chance of the electoral success of the politicians concerned. Both forces tend to encourage greater

monitoring of public firms. The idea that shareholders may free ride on the effort of the party involved in mounting a takeover. The threat of takeover is weakened because if shareholders know that there is a pending takeover then they might as well hold on to their shares because there will surely be some surplus to be created after takeover (otherwise why is there a takeover in the first place). This free riding behavior actually hinders takeover and hence protects inefficient managers.

Not all privatization pledges will come to fruition for a variety of reasons e.g. political, pricing or lack of popular support. In many countries privatization is viewed negatively by voters and with a degree of wariness by politicians. This may be accentuated in countries where privatization process is seen to be driven by the conditions imposed by outside agencies, such as the IMF (International Monetary Fund) and EU. It's important to stress that not all privatizing governments are acting in response to the fallout from the financial crisis. Those policy-makers who see nationalization as a good idea today can take a different view at a later date. Governments should decide if it makes more economic sense to hold on some determinate assets because political realities are different.

Post-privatization development will also be conditioned by culture of the country concerned and is internal business practices. Buyers need to be able to live with the criteria of the seller. Acquires must be aware of the risks. Regulation played a small but significant role in slowing down the pace of port privatization. It's mandatory that port sector be consistently and clearly regulated to ensure that the ownership and governance structure, created by the government, provides sufficient scope for new owners to implement the changes that will be needed.

However, the scale of Europe's privatization drive is creating new opportunities for businesses to expand, there is plenty of scope for privatization to take place in key strategic industries such as public utilities and transport infrastructure. The governments are no longer interested in funding 100% of the infrastructure programs that are necessary. They also realize that the private sector will probably create more jobs. In future we will see government getting out of the way in areas where it's been in a traditional monopoly, such as the ports. Privatization of state-owned assets may also provide an alternative route for buyers.

References

- [1] Port Klang. Located in the District of Klang, it was the 13th busiest transshipment port (2004) and the 16th busiest container port (2007) in the world. It was also the 26th busiest port in by total cargo tonnage handled in 2005.
- [2] J. Lethbridge and Z. Ra'anan (1991) 'Port Administration: Private vs Public Sector', Infrastructure Notes, Transport No.PS-5, The World Bank Group; J. Lethbridge (1990) 'The Use of Outside Contractors for Port Maintenance' Infrastructure Notes, Transport No. PS-2, The World Bank Group.
- [3] Baird, A. J. (2000) 'Privatisation Defined; Is it the Universal Panacea?'.http://www.worldbank.org/html/fpd/transport/ports/con_priv.htm accessed 4 June 2000; Baird, A. J. (2000) Port Privatisation: Objectives, Process and Financing, Ports and Harbours.
- [4] H. Stevens (1999) The Institutional Position of Seaports: An International Comparison, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- [5] International Transport Forum Joint Oecd/ITF Transport Research Committee http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/PoW_2011e.pdf
- [6] Athanasios A. Pallis University of Aegean – Business School Department of Shipping, Trade and Transport, Greece.
- [7] The International Maritime Organization (IMO), formerly known as the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization (IMCO), was established in Geneva in 1948, and came into force ten years later, meeting for the first time in 1959. The IMCO name was changed to IMO in 1982.
- [8] Marpol 73/78 is the International Convention for the Prevention of Pollution From Ships, 1973 as modified by the Protocol of 1978. ("Marpol" is short for marine pollution and 73/78 short for the years 1973 and 1978).
- [9] An environmental impact assessment is an assessment of the possible positive or negative impact that a proposed project may have on the environment, together consisting of the environmental, social and economic aspects.
- [10] Guhnemann, A. and Rothengatter, W. (1998), Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Guhnemann, A. and Rothengatter, W. (1998), Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure
- [11] Investments, 8th World Conference on Transport Research, Antwerp, Belgium, 12-17 July.
- [12] Electronic data interchange (EDI) is the structured transmission of data between organizations by electronic means. It is used to transfer electronic documents or business data from one computer system to another computer system, i.e. from one

trading partner to another trading partner without human intervention. It is more than mere e-mail; for instance, organizations might replace bills of lading and even cheques with appropriate EDI messages. It also refers specifically to a family of standards.

- [13] The port of Piraeus is the chief port in Greece, the largest passenger port in Europe and the third largest in the world, servicing about 20 million passengers annually. With a throughput of 1.4 million TEUs, Piraeus is placed among the first ten ports in container traffic in Europe and the top container port in Eastern Mediterranean.
- [14] Pearce, D. and Atkinson, G. (1995), *Measuring Sustainable Development, The Handbook of Environmental*
- [15] *Economics*, Bromley D.W. (Ed.), Basil Blackwell, Oxford, UK.
- [16] Fisher, A.C., (1995), *Environmental and Resource Economics, Selected essays*, Edward Elgar, Hants, UK.
- [17] The Single European Act (SEA) revises the Treaties of Rome in order to add new momentum to European integration and to complete the internal market. It amends the rules governing the operation of the European institutions and expands Community powers, notably in the field of research and development, the environment and common foreign policy.
- [18] *Strategic Environmental Assessment Good Practices Guide- methodological guidance*, Prepared by Maria do Rosário Partidário, IST Technical University of Lisbon, Portuguese Environment Agency, Amadora 2007.
- [19] Goulielmos, A.M. and Giziakis, K. (1998), *Treatment of uncompensated cost of marine accidents in a model of Welfare*

Economics, Disaster Prevention and Management, An International Journal, 7.

- [20] The Merchant Marine Act of 1920 is a 1920 statute sponsored by Senator Wesley L. Jones of Washington, governing the workers compensation rights of sailors and the use of foreign vessels in domestic trade.
- [21] John Vickers and George Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis*, 1988. MIT Press, Cambridge, MA.
- [22] DE ALESSI, Louis (1980), *The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence*,. Research in Law and Economics.

Bibliografy

Athanasios A. Pallis - University of Aegean – “Business School Department of Shipping, Trade and Transport”, Greece;

Baird, A. J. (2000), “Privatization Defined; Is it the Universal Panacea?”
http://www.worldbank.org/html/fpd/transport/ports/con_priv.htm;

Basil Blackwell, “*Economics*”, Bromley D.W. (Ed.), Oxford, UK;

DE ALESSI, Louis (1980), “*The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence*”, Research in Law and Economics.

Guhnemann, A. and Rothengatter, W. (1998), “*Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Investments*”, 8th World Conference on Transport Research, Antwerp, Belgium;

Goulielmos, A.M. and Giziakis, K. (1998), “*Treatment of uncompensated cost of marine accidents in a model of Welfare Economics, Disaster Prevention and Management*”, An International Journal, 7;

H. Stevens (1999) "The Institutional Position of Seaports: An International Comparison", Kluwer Academic Publishers, Dordrecht;

J. Lethbridge and Z. Ra'anani (1991) "Port Administration: Private vs Public Sector", Infrastructure Notes, Transport No. PS-5, The World Bank Group;

J. Lethbridge (1990) "The Use of Outside Contractors for Port Maintenance", Infrastructure Notes, Transport No. PS-2, The World Bank Group;

Partidário, Maria do Rosário (2007), "Strategic Environmental Assessment Good Practices Guide- methodological guidance", IST Technical University of Lisbon, Portuguese Environment Agency, Amadora;

National Research Council (U.S.), "Oil in the sea III: inputs, fates, and effects", Committee on Oil in the Sea: Inputs, Fates, and Effects;

Pearce, D. and Atkinson, G. (1995), "Measuring Sustainable Development, The Handbook of Environmental";

Fisher, A.C. (1995), "Environmental and Resource Economics", Selected essays, Edward Elgar, Hants, UK;

John Vickers and George Yarrow, "Privatization: An Economic Analysis", 1988. MIT Press, Cambridge, MA

http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/PoW_2011e.pdf

International Maritime Organization (IMO)

<http://www.imo.org/Pages/home.aspx>

The World Bank

<http://www.worldbank.org/>

European Sea Ports Organization

<http://www.espo.be/>

Environmental Impact Assessment (E.I.A.)

<http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>

MARPOL – International Convention for the Prevention of Pollution From Ships

[http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-\(marpol\).aspx](http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-(marpol).aspx)

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development

<http://www.unctad.org/en/Pages/Home.aspx>

Portuguese Environment Agency

<http://www.apambiente.pt/Paginas/default.aspx>

IMF – International Monetary Fund

<http://www.imf.org/external/index.htm>

Organizations

International Transport Forum Joint
OECD/ITF Transport Research Committee

[» voltar ao Sumário](#)



The Arab Spring and Maritime Security in the Mediterranean Sea – a moment to think about cooperation and solidarity

A Primavera Árabe e a Segurança Marítima no Mediterrâneo – um momento para pensar em cooperação e solidariedade

Ana Cláudia Manuelito

Mestranda em Relações Internacionais: Segurança e Defesa. Mestranda do Instituto de Estudos Políticos, Universidade Católica Portuguesa.

| manuelito.ac@gmail.com

Abstract

The Arab Spring is a great moment of our history. A process which yet didn't end and we are facing many speculations about the future. Indeed, on June 2011, a TIME's journalist wrote that the Arab Spring "revealed not only a divide between the two sides of the Mediterranean but also links across it"[1]. And those links are fundamental for both sides now and afterwards.

The aim of this essay is not explain and analyze the Arab Spring itself but, on the contrary, to point out if the Arab Spring influenced the spread of illegal migration from North Africa to Europe and analyze the state of art of maritime security in the Mediterranean Sea. In this last point, we are going also to analyze which kind of cooperation and solidarity there are between the two sides of the Mediterranean, as geopolitics' key point for this region. In your point of view, for the time being, the Arab Spring simply represents, among others, the lack of cooperation among Mediterranean actors.

In our opinion, numbers doesn't represent a concrete correlation between illegal migration and the Arab Spring's events as a whole. At least, illegal migration is a common "event" in the Mediterranean although the Arab Spring is influencing some radical European leaders' views. What we need to do is not to close our minds and borders but keeping maximum cooperation and solidarity we can in this time and having great institutions that can promote maritime security and solidarity in the Mediterranean.

Key words: Arab Spring; Mediterranean Sea; maritime security

I. What is maritime security?

When we are talking about maritime security [2], we need to take into account that it is a key component of a collective security and should be part of security framework of any country. According to The Brenthurst Foundation, "Africa is the only major region in the world that does not have its own

maritime policy or strategy, despite the acknowledged importance if this component of any national or regional economy". Thus, it is fundamental for Africa and its patterns develop its own maritime strategy to promote and improve maritime security, facing the challenges of the 21st century. However, Africa itself, at least nowadays, has a great lack of recourses, which it imposes the

necessity for asking international organizations and partner's help, cooperation and solidarity in the field of maritime security.

More than that, if we think about maritime security as a key point to stabilize the Mediterranean and if Africa as a whole does not have any type of strategy or policy in this field, it is reasonable that other actors, such as European Union, who has interests in this region do something. The question is not who needs to do what, but how they are doing it. Everybody knows that the Mediterranean region is vital for European Union. According with the European Union Press Release IP 11/629 'A Credible, Fair and Effective EU Migration Policy: The Way Forward', "the European Union took a short term measures to help both the European and North African countries to give response of the migration problems (...) the planning is to develop a more structured cooperation with the North African countries, promoting a great and well-managed migration".

The problem is that North African countries don't have any plan or strategy in terms of maritime security and migration and sometimes there is a fear that the European Union takes the most part of the questions, without hearing other actors. Forward in this essay we are going to look at the policies and actions that European Union is developing, trying to understand behind which kind of relationship between Europeans and Africans there is in this field.

Another great point is about the maritime security framework itself. According to The Brenthurst Foundation, among other issues, it is essential to think about: first, maritime legislation and regulations; second, naval forces and then coastal and port police forces.

Concerning to the first point, it is very important that exists coherence between regional and international legislation. Moreover, this framework is fundamental in terms of cooperation, constructing institutions which can promotes bridges and dialogues among actors. It also could promote the decrease of maritime and regional conflicts. About naval forces and coastal and port police forces, it is essential to note that "African navies with more than ten operational vessels are the exception and only South Africa has a genuine regional navy". African littoral states has small, limited capacity comprising inshore or coastal patrol boats, what can be traduce as a great deal to cope with. In general, Africa, as a whole, need to improve its "inland and coastal waterway capacity in terms of coastal patrol boats, ships and marine patrol aircraft to assist in supervising and controlling marine borders"[3], as well as coastal and port police forces, which this field is completely related to illegal migration issues.

II. Human Movements during the Arab Spring from Africa to Europe

According to Hein de Haas (2012), "there is a myth that the Arab Spring had led to large-scale migration to Europe. The Arab Spring had much more significant implications for migration and mobility in the region itself"[4][5]. Furthermore, if we look back, more precisely during the 1980s, southern European governments printed legal status to migrants among North African states. For instance, "between 1980 and 2004, the combined Moroccan population officially residing in Spain and Italy increased from about 20 000 to 650 000"[6]. In addition, "in Mediterranean Europe, the remarkable

growth in export-oriented agriculture, construction and tourism has generated increasing demand for seasonal, flexible and low-skill labor (Fargues, 2004)", most of them from North African countries. And in 2004, "on a total of 8 million, approximately 4.7 and 2.4 billion north-African descendants were believed to live in Europe and Arab countries, respectively (Fargues, 2005).

When we are analyzing numbers and figures, we need to take into account some factors and circumstances, which permits influence the all spectrum. It is common acceptable that in the peak of a political crises and transformations in many fields of a country, some variables can change themselves but we cannot point out this peak as a fundamental transformation for long time. Indeed, specific circumstances promote little transformations (in our case, transformations in the field of illegal migration from the North African countries to Europe) but it is essential that we face the reality in something always in movement.

If we look at the 2011 FRONTEX Quarterly Reports, at first sight, numbers pointed out seems us great fear about detections of illegal border-crossing: in the first quarter, 32 906, in the second quarter, 41 245 and in the third quarter the number decreased to 38 497. Indeed, it could promote some challenges to Europe in terms of illegal migration, especially in a period of a great economic and financial crisis among Member States. However, if we compare the numbers of detections of illegal border-crossing of 2010 with the previous statistics we can point out: in the second quarter of 2010 we had 26 878, in the third quarter, 34785, in the fourth quarter 27531. And if we still go back to 2009 we have in the second quarter 30 221, in the third quarter 30 149 and in the fourth quarter 22 338[7].

Therefore, we can conclude the following: it was in the second quarter of 2011 when we reached the peak of detections but, comparing 2009 and 2010 numbers of detections of illegal border-crossing, we can say that it never exceed the home of 30 000s (in 2009, 30221; in 2010, 34785), although in 2011 we had 41 245 detections. But, and very important to clarify some unfounded fears, according to the last statistics that we have (the third quarter of 2011), it was a decrease of 2 748 detections, which can means some stabilization or, at least, it means that the announced "spread" of illegal migrants are decreasing and thus returning to similar values to the past.

As we noted above, specific circumstances can promote variations in numbers of detections of illegal border-crossing. For instance, if we take into account that the peak of detections was in the second quarter of 2011, it is also the crucial moments of high levels of violence because of the aerial bombardments in Libya, the same country where vast numbers of illegal migrants were from at that time. On the other hand, in the third quarter of 2011 (when detections were decreasing), irregular migration in the region has eased somewhat due to democratic elections in Tunisia and the National Transitional Council successfully gaining control of Libya (Frontex, 2011). Still about the third quarter of 2011, in Sicily detections fell by 75% (...) [and] detections fell to an even greater extent in Malta (Frontex, 2011).

Unfortunately, in most cases, the topic of migration is related to competition, stealing jobs and social and economic inequalities. However, what we cannot forget is our demographic, social and economic situation because "Europe will be increasingly dependent of labor migration and the potential of the North African countries should be harnessed for mutual benefit"[8]

but nowadays European Union Press Release IP 11/629 'A Credible, Fair and Effective EU Migration Policy: The Way Forward' stating the introduction of a safeguard clause which could be used in exceptional and extremely defined circumstances that, in our point of view, should be well discussed and promoted. Furthermore, "long-term population ageing in Europe is expected to halve the ratio between persons of working age (20-64) and persons aged 65 and above in the next fifty years. Migration is already of key importance in the EU, with net migration contributing 0.9 million people or 62 % of total population growth in 2010"[9].

Another issue beyond this topic is the position of some European leaders, as Donado and Cowell (2011) pointed out: "the myth of an invasion and unprecedented crisis that is being propagated by European governments seems to be influenced by domestic policy concerns and the growing influence of right-wing political parties, especially in Italy and France, rather than on solid facts". On the other hand, "the demonization of immigrants exposes, at its roots, a social and political crisis within European societies, leading Member States' governments to seek to prove the alleged invulnerability of their borders" (Tsoukala, 2011). During the Arab Spring, we saw some opinions above but about the future we don't know. However, it will be "dependent on the future course of political and economic change in the region, but it should certainly not be taken for granted that European governments can continue to conclude 'migration control deals' as they used to do with Kaddafi and their other dictator friends in the region"[11].

To summarize this topic and according to Hein de Haas, "the Arab Spring has not fundamentally altered the long-term

migration patterns and trends, although they might have accelerated them"[11]. This last idea is very important and, in our point of view, is the key point of the question and our main argument what is going to be discuss in the next topic – the transformations were not very high but seemed the lack of cooperation among the Mediterranean actors, which is need to deal with.

III. European policies and actions

At that point, it is very important to look what European Union is doing in the Mediterranean region in order to prevent or even to diminish possible problems concerning to the Arab Spring.

The European position about migration issues can be read in many official documents, such as the two followings: **MEMO 11-273**: "an indirect consequence of the Arab Spring has been a significant movement of populations, mainly from North African countries towards their immediate neighbors, but also towards the European Union" and **COM (2011) 292/3**: "to manage the humanitarian emergency generated by the sudden inflows of migrants and refugees in the countries neighboring Libya (...)".

But, in our opinion, there is an extremist view related with the migration question because, as we argued before, there is not a great transformation in terms of human flows from the North Africa to Europe. Indeed, this position is a purely alarmism that does not help neither Europeans nor North Africans.

We need to specify what European Union is doing in the Mediterranean Sea as a consequence of the Arab Spring events.

The first action is about financing. According with the European Press Release **MEMO 11-**

273, “a total EU contribution of about €100 million (...) has been mobilized to manage the humanitarian emergency generated by the sudden inflows of refugees and displacement persons”. Furthermore, “around €25 million have been earmarked under the External Borders Fund and European Refugee Fund to help those Member States most exposed to the growing flows of refugees and irregular migrants with the financial consequences of these displacements”. However, what is important to analyze is not how much European Union is giving but for what this money could contribute for solutions about maritime security in the Mediterranean.

Principally in a very complicated moment for European Union in terms of its economic and financial crises, for the European public opinion could be difficult to understand the fact that European institutions are giving money without having a coherent strategy behind the process. In your point of view, things does not solve completely only with financial assistance and it is very complicated thinks that European Union only financing controlling borders and departure policies operations. Behind all of this, there are fundamental problems which need to be solved – nowadays, we have a growing xenophobic and frightening European Union with the alleged massive illegal migrants flows; African states without strategies or concrete actions about maritime security in the Mediterranean and a great lack of cooperation and dialogue between actors in this part of the world.

Another action that is developing by European Union is the operational actions, such as the **Joint Operation EPN Hermes Extension 2011** in order to “help Italy deal with vessels carrying migrants and refugees”[12] and seeking to ‘detect and prevent illegitimate border crossings’.

However, according to Hein de Haas (2012), European politics have an idea that “irregular immigration is to be prevented and can be averted by patrolling the high seas (...) the very establishment of FRONTEX in 2005 was driven by this belief”. In fact, the problem behind is the European belief about illegal immigration which is designed “as something of a phantom that haunts the space of migration and security policy” (Haas, 2012). Moreover, Europeans truly belief that “illegal immigration is discussed as something to be ‘prevented’” (Walters, 2010), which is not correct. According to Nina Perkowski (2012), FRONTEX operation has some aims or ideas, such as: irregular immigration needs to be decreased; irregular immigration can be decreased by the deportation of irregular immigrants who have already arrived; irregular immigration can be prevented by patrols and surveillance; irregular immigration goes hand in hand with criminal activities at the external borders. What it means is that Member States wish to do what they completely cannot, in other words, controlling the movement of persons (Bigo, 2005). As Squire observed, this ‘failure of the territorial order to fully constitute itself is projected onto a supplementary ‘other’ who is excluded and looked down upon – and restrictive and exclusionary politics emerge”.

Another European way of working related to this question is the reformulation of programs already existents and the creation of others. Because of the lack of space for this essay, we are going only to examine the **European Neighborhood Policy** which policy, according to **MEMO 11-273**, need to be maintained but, at the same time, “long-term relations with the EU need to be built on partnerships which extend beyond migration issues alone” taking into account the importance of the European Neighborhood

Policy revision and allow scope for enhanced legal migration possibilities, for instance:

- a. Introducing a systematic post-visa liberalization monitoring mechanism with the possibility of suspending the visa waiver in cases where it leads to abuse or to large-scale irregular migration;
- b. Stepping-up the dialogue with and assistance to third countries in the context of the global approach to migration, with the aim of better organizing legal migration, reinforcing the fight against irregular migration and maximizing the mutual benefits of migration for development;
- c. Establishing a structured dialogue on migration, mobility and security with the EU's Southern Mediterranean partners. The Commission hopes to further develop Mobility Partnerships which will ensure that the movement of persons between the EU and its partner countries is well managed and takes place in a secure environment[13].

These three points lead us to three main ideas: first: it is very important to understand who define the "abuse or large-scale irregular migration", otherwise in difficult periods of crises such as nowadays, it is easier to imagine that the maintenance of the irregular migration flows are growing up fast and decontrolled. Second: the expression "assistance" seems to us as some hierarchy and inequality among all the actors, both important (Europeans and Africans) but, on the other hand, this unfair image is transforming to something more positive, as "EU and its partner countries". Without the idea of partnership and working together, maritime security in Mediterranean Sea is, at least, at risk.

Related to the new European policies, we are going to highlight three among plenty of them, namely: the Smart Borders Package, the Common European Asylum System and the European System for Border Surveillance.

As regards the former, and according with the European Commission Press Release IP/11/1234, this system "will contribute to accelerate the border crossing of regular travels, simultaneously allowing the improvement the external borders security". Moreover, it is a register of entries and exits which are introduced in an electronic database, including "the time and place of entry as well as the duration of authorized stay, replacing the current system of stamping of passports"[14] and it permits simplify border controls of frequent travelers (work travelers, family, among others)".

Regarding with the Common European Asylum System, by the end of December 2012, this system will be implemented "ensuring effective protection to people feeling persecution and violence"[15]. On the other hand, the European Border Surveillance should be operational by 2013, to ensure exchange between neighboring Member States of operational information in real time about all the incidents in external borders.

Nonetheless, some issues should be discussed. According to Richard Youngs (2011), European Union rapidly needs to move "beyond its bureaucratic mindset of thinking that a response to the Arab Spring is a matter merely of embellishing existing frameworks like the European Neighborhood Policy, the Union for the Mediterranean, the Euro-Mediterranean Partnership or any other so-far ineffectual acronym". Moreover only offering more "money, markets and mobility is part of the equation but do not constitute a geostrategic response to such potentially momentous events".

European Union itself should underline the importance of the Mediterranean region as part of their vital geostrategic interests and improving dialogue and cooperation with the North African partners. Most important of all, European Union needs to understand that the Arab Spring opened the door for free democracy and other type of governments but this process is taking and will take time due to the internal politics of such countries (for example, the European Union process took place in a long-term duration). Furthermore, according to Jamie Balfour-Paul (2011), "the EU's relations with the region have largely failed to support human rights and democratization, which have too often been sacrificed to preserve an alleged 'stability' under dictatorial regimes in the name of the fight against extremism, terrorism, and migration". So, European Union cannot require rapid transformations but rather understand for them what they really want and "considerer how and where it can engage with North African states on wider global issues"[16].

On the other hand, North Africa is "so small in economic and demographic terms compared to the magnitude of the challenges and opportunities emanating from Asia, that Euro-Mediterranean relations must be crafted with this broader context in mind" (Youngs, 2011). European Union needs to transform its actions that see the southern neighborhood "only as a burden to be lightened (...) and implementing a broader set of strategic alliances built around key principles of internationalism" (Youngs, 2011).

IV. Conclusions

In our point of view, the Arab Spring events perfectly demonstrate the necessity to cooperate and dialogue about the

Mediterranean fields for both Europeans and Africans. European Union cannot think that commands everything in the Mediterranean only as a 'protector'. Africans should and must have a voice in these issues, as part of the partnership and the solutions and policies which need to be introduced over the jurisdiction of cooperation and dialogue.

There are some European actions in order to be more cooperative and promoting this vital dialogue highlighted in European official documents, for instance, in 'A Credible, Fair and Effective EU Migration Policy: The Way Forward', where is stated "the Commission proposes the creation of dialogues about migration, mobility and security with the North African countries. The dialogues should include all the aspects related to European relations' migrations which will be established afterwards in the region. It will be created partnerships for mobility with the aim of improvement the management of legal opportunities concerning with migration between European Union and North African countries". On the other hand, "Global Approach to Migration and Mobility" also underlined that "migration and mobility dimensions are closely interwoven with the broader political, economic, social and security cooperation, with dialogues taking place both in the regional context and at bilateral level".

But, unfortunately, European Union thinks also about the return of migrants for their own countries, in order to contribute for the development of their own countries. It will be the future for one European Union increasingly aging?

Cooperation is also underline in some official European documents, such as in "Council conclusions regarding guidelines for the strengthening of political governance in the Schengen cooperation" where is stated that

“Europe’s external borders must be effectively and consistently managed, on the basis of the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, mutual trust and increased practical cooperation”[17]. But are these references credible or are they only a way European Union tries to put things on the ground without any strategy behind? In the twenty-first century it is impossible to look at European Union as a paternalist actor with the “third countries” mentioned before.

Indirectly, the Arab Spring events demonstrated also the necessity of the European Union to help its African partners in the way that everybody can talk the same language but it is not the same to say that European Union needs to implement itself every policies and actions, without hearing other partners, like in a European unilateralism. On the contrary, Europeans can guarantee the improvement of some African mechanisms, reinforcing the management of borders and, more important, the “formation of border guards and other officials who manage migratory issues or even encouraging the use of biometric technologies to make identity papers or travel safer”[18].

This type of operations took place in Mediterranean when a special joint EU-Tunisia aimed “at strengthening the capacity of the Tunisian authorities to control their borders, to fight against the smuggling of migrants and trafficking in human beings, to facilitate the social return and professional reintegration of returnees, to support access to legal migration channels and to treat migrants entering their territory in accordance with international standards, including by offering asylum to those in need of international protection. In parallel to this project, to also assist the local authorities of the EU Member States most concerned by this issue to address the immediate repercussions of the migratory

flows originating from Tunisia on the local economy and infrastructure”[19].

Thus, Mediterranean stakeholders will have an interest “in exploring more sustainable and cost-effective means of safeguarding sea lanes and ports, and preventing the rise of zones of chaos in adjacent areas (ALESSANDRI, E., COLOMBO, S., 2010).

However, in your point of view, the difference that will determine the success is the fact that Africans need to feel themselves this opportunity to develop their own maritime security as well as the regional security if we cannot find the same complaint by the Africans in Union for the Mediterranean [20] program.

In conclusion, Arab Spring has shown that it is very important to have a great and powerful cooperation, dialogue and solidarity among the Mediterranean actors. However, there are some extremist views by European leaders about the alleged “high levels of illegal migration” from North Africa to Europe which, as we argued before, is not really true. These kinds of views clearly do not contribute for the cooperation, dialogue and solidarity roles among actors. As we already also understood, we cannot perfectly control the human mobility and it is not even desirable to do so because we are living the Era of globalization. Europe needs Africa and vice-versa.

On the one hand, as The Brenthurst Foundation pointed out, “the proliferation of maritime threats to Africa’s security and the chance to exploit maritime opportunities underscore the urgent need to Africa to develop an African-owned and developed maritime security strategy”.

On the other hand, Europe needs to transform their protector discourse and really think about cooperation and dialogue between

equal actors otherwise we will be looking at European Union as a commander and to Africans as the controlled ones, which is not a contribution for the development of real, effective and desirables policies in the Mediterranean in order to improve the maritime security in this vital region.

Referências

- [1] POWER, C. (2011) Europe's Scared of the Spring. Time Magazine World. Available in <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2076657,00.html> [Accessed 05/05/2012]
- [2] Indeed, "maritime security includes maritime safety, search and rescue, policing operations, operational safety for offshore oil and gas production, marine environmental monitoring and protection and navy operations support" MARITIME DEVELOPMENT IN AFRICA. (2010) Maritime Development in Africa. An Independent Specialists' Framework. The Brenthurst Foundation, Discussion Paper 2010/03
- [3] MARITIME DEVELOPMENT IN AFRICA. (2010) Maritime Development in Africa. An Independent Specialists' Framework. The Brenthurst Foundation, Discussion Paper 2010/03
- [4] HAAS, H. (2012) Migration... it's economy, stupid. Available in <http://heindehaas.blogspot.pt/> [Accessed 02/05/2012]
- [5] Although this is a very important topic, because of the lack of space, we won't go to talk about it
- [6] Haas, H. (2007) North African migration systems: evolution, transformations and development linkages. International Migration Institute, James Martin 21st Century School, University of Oxford, Working Paper, Paper 6
- [7] FRONTEX (2011) FRAN Quarterly Issue 3. European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. July-September 2010. Reference number 536/11.01.2011
- [8] PRESS RELEASES RAPID (2011) IP 11/629, A credible, fair and effective EU migration policy: the way forward. Available in <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/629&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
- [9] EUROPEAN COMMISSION COM(2011) 743, The Global Approach to Migration and Mobility
- [10] PERKOWSKI, N. (2012) A Normative Assessment of the Aims and Practices of the European Border Management Agency Frontex. Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford. Working Paper Series No. 81
- [11] HAAS, H. (2012) The Arab Spring and Migration. Available in <http://heindehaas.blogspot.pt/> [Accessed 02/05/2012]
- [12] PRESS RELEASES RAPID MEMO 11/273, Frequently Asked Questions: Addressing the Migratory Crisis
- [13] PRESS RELEASES RAPID MEMO 11/273, Frequently Asked Questions: Addressing the Migratory Crisis. The emphasis added is ours.
- [14] PRESS RELEASES RAPID (2012) IP/11/1234 'Fronteiras inteligentes' na EU: a Comissão visa facilitar o acesso ao seu território e reforçar a segurança.

- [15] EUROPEAN COMMISSION COM(2011) 292/3 A dialogue for migration, mobility and security with the southern Mediterranean countries
- [16] YOUNGS, R. (2011) The EU and the Arab Spring: from munificence to geo-strategy. Policy Brief, Number 100, FRIDE
- [17] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Council conclusions regarding guidelines for the strengthening of political governance in the Schengen cooperation
- [18] COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS COM(2008) 611 Reforçar a Abordagem Global da Migração: Mais Coordenação, Coerência e Sinergias
- [19] EUROPEAN COMMISSION COM(2011) 292/3 A dialogue for migration, mobility and security with the southern Mediterranean countries
- [20] This program was launched by the European Commission in 2000 to describe the development of maritime highways and boosting regional integration. However, there was a general complaint is that "southern Mediterranean authorities were not consulted when the projects were first laid out. This led to frustration as necessary adjustments regarding infrastructure upgrades, legislation, and parallel investments on land-sea connections and land motorways were largely left to local authorities in the South to complete on their own. In other words, southern Mediterranean states feel that decisions on maritime highways have been imposed on them without proper attention to their specific economic needs". In ALESSANDRI, E., COLOMBO, S. (2010) Maritime Commerce and Security in the Mediterranean and Adjacent Waters. Summary Report. Instituto Affari Internazionali, Documenti IAI 10|26

Bibliography

- ALESSANDRI, E., COLOMBO, S. (2010) Maritime Commerce and Security in the Mediterranean and Adjacent Waters. Summary Report. Instituto Affari Internazionali, Documenti IAI 10|26
- BIGO, D. (2005) 'Frontier Controls in the European Union: Who Is in Control?', 49-99 in BIGO, D., GUILD, E. (eds.) Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe. Aldershot Ashgate.
- DONADO, R., COWELL, A. (2011) French and Italian Leaders Seek Tighter Controls on Migration. Available in <http://oppenheimer.mcgill.ca/French-and-Italian-Leaders-Seek> [Accessed 06/05/2012]
- FARGUES, P. (2004) Arab Migration to Europe: Trends and Policies. International Migration Review, 38(4), 1348-1371
- FARGUES, P. (ed.) (2005) Mediterranean Migration – 2005 Report. Cooperation project on the social integration of immigrants, migration, and the movement of persons, financed by the EC MEDA Programme, Florence: EUI-RSCAS, CARIM, Consortium
- HAAS, H. (2007) North African migration systems: evolution, transformations and development linkages. International Migration Institute, James Martin 21st Century School, University of Oxford, Working Paper, Paper 6
- HAAS, H. (2012) Migration... it's economy, stupid. Available in <http://heindehaas.blogspot.pt/> [Accessed 02/05/2012]
- HAAS, H. (2012) The Arab Spring and Migration. Available in <http://heindehaas.blogspot.pt/> [Accessed 02/05/2012]

MARITIME DEVELOPMENT IN AFRICA. (2010) Maritime Development in Africa. An Independent Specialists' Framework. The Brenthurst Foundation, Discussion Paper 2010/03

PERKOWSKI, N. (2012) A Normative Assessment of the Aims and Practices of the European Border Management Agency Frontex. Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford. Working Paper Series No. 81

POWER, C. (2011) Europe's Scared of the Spring. Time Magazine World. Available in <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2076657,00.html> [Accessed 05/05/2012]

SQUIRE, V. (200) The Exclusionary Politics of Asylum, Basingstoke, Palgrave Macmillan

TSOUKALA, A. (2011) 'Turning Immigrants into Security Threats: A Multi-Faceted Process', 179-195 in LAZARIDIS, G. (ed.) Security, Insecurity and Migration in Europe, Surrey, UK, Ashgate Publishing Limited.

WALTERS, W. (2010) 'Imagined Migration World: The European Union's Anti-Illegal Immigration Discourse', 73-95 in Geiger, M. & Pécoud, A. (eds.) The Politics of International Migration Management. New York, Palgrave Macmillan.

YOUNGS, R. (2011) The EU and the Arab Spring: from munificence to geo-strategy. Policy Brief, Number 100, FRIDE

Primary sources

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS COM(2008) 611 Reforçar a Abordagem Global da Migração: Mais Coordenação, Coerência e Sinergias

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Council conclusions regarding guidelines for the strengthening of political governance in the Schengen cooperation

EUROPEAN COMMISSION COM(2011) 292/3 A dialogue for migration, mobility and security with the southern Mediterranean countries

EUROPEAN COMMISSION COM(2011) 743 The Global Approach to Migration and Mobility.

FRONTEX (2012) FRAN Quarterly Issue 3. European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. July-September 2011, Reference number, 107

FRONTEX (2011) FRAN Quarterly Issue 3. European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. July-September 2010. Reference number 536/11.01.2011

PRESS RELEASES RAPID (2011) IP 11/629, A credible, fair and effective EU migration policy: the way forward. Available in <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/629&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

PRESS RELEASES RAPID MEMO 11/273, Frequently Asked Questions: Addressing the Migratory Crisis

PRESS RELEASES RAPID (2012) IP/11/1234 'Fronteiras inteligentes' na EU: a Comissão visa facilitar o acesso ao seu território e reforçar a segurança.

[» voltar ao Sumário](#)

A NATO de LISBOA a CHICAGO. Da crise financeira à crise de segurança?

NATO from Lisbon to Chicago. From financial crisis to security crisis?

Francisco Proença Garcia

Tenente-Coronel. Agregado em relações Internacionais.

Resumo

Neste breve ensaio (que resulta da apresentação efetuada a 4 de julho de 2012, durante o curso de verão da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra) abordaremos o Conceito Estratégico (CE) da Aliança Atlântica, aprovado em novembro de 2011, em Lisboa, e as evoluções desde então até à Cimeira de Chicago, em maio passado. Numa segunda parte relacionaremos os investimentos na área da defesa com o emergir de uma eventual crise de segurança.

Palavras-chave: Conceito Estratégico; NATO; Chicago

Abstract

In this brief essay we discuss the Strategic Concept (SC) of the Atlantic Alliance, approved in November 2011, in Lisbon, and the developments occurred since then until the Chicago Summit last May. The second part of the essay will relate investments in the area of defense with the emergence of a potential security crisis.

Key words: Strategic Concept; NATO; Chicago

I. De Lisboa a Chicago

Gostaria de começar por esclarecer que a NATO é uma organização essencialmente política, um grande fórum de consulta entre os seus membros, possuindo como instrumento de intervenção efetiva mais visível; o instrumento militar.

Apesar de ser uma Aliança regional possui interesses globais e é por excelência o garante do *link* transatlântico. Podemos ir mais longe, considerando que é o instrumento político-diplomático que os norte-americanos utilizam

para falar com a Europa, sem ter de passar pelas Instituições Europeias.

No atual CE, aprovado há um ano e meio em Lisboa, vem enunciado logo no seu prefácio que, enquanto o mundo muda, a missão essencial da Aliança permanece inalterada: a garantia, através de meios políticos e militares, de que esta se mantém uma comunidade que preserva a liberdade, paz, segurança e de partilha de valores.

No seio da Aliança são patentes a pluralidade de perspectivas sobre a Organização e as

divergências naturais dos diferentes interesses nacionais. Com efeito, alguns Aliados concentram as suas preocupações em torno dos novos riscos e ameaças que são também eles globais, outros colocam a ênfase na necessidade de preservar a capacidade de defesa territorial, procurando acentuar a importância de elementos geográficos de diversa natureza, outros ainda, vêm privilegiar as parcerias e/ou o alargamento.

Não obstante, em comum, é notório o consenso em torno da intangibilidade do Tratado de Washington (assinado em 1949), em especial, da preservação da Indivisibilidade da Segurança da Aliança e do seu Artigo 5º (que permanece firme e vinculante) [1], bem como do processo de decisão por consenso, bases fundamentais da NATO.

Assim, e dando continuidade ao legado de Washington, no atual CE vem expressa a reafirmação dos princípios e valores da Aliança: Liberdade individual, democracia, direitos humanos e a Lei e Ordem.

De forma a cumprir a sua missão de segurança, e sempre no respeito pelo Direito Internacional, a NATO desenvolve como tarefas principais a já tradicional defesa coletiva, a gestão de crises e, agora numa assumida alteração de paradigma, a segurança cooperativa (com origens na *Comprehensive Political Guidance* de 2006).

Esta mudança vem dar uma ênfase às parcerias regionais e globais que a Aliança foi construindo, e que adiante descreveremos.

O CE caracteriza ainda o ambiente estratégico contemporâneo, considerando que a área euroatlântica se encontra em paz e que a ameaça de um ataque convencional, embora não podendo ser ignorada, é baixa; porém a aquisição e desenvolvimento de capacidades militares modernas em diversas regiões do mundo, com consequências difíceis de prever

para a estabilidade internacional, nomeadamente para a segurança do espaço euroatlântico, onde se inclui a proliferação de mísseis balísticos, que coloca sobre aquele uma ameaça real e crescente.

O documento identifica ainda aquelas que considera as principais ameaças: o Terrorismo, ataques cibernéticos, atividades ilegais transnacionais, a segurança energética, a pirataria, tecnologias que impeçam o acesso ao espaço, o *stress* hídrico, as catástrofes naturais e calamidades, incluindo riscos para a saúde, todas elas podendo também afetar e ter impacto no planeamento e nas operações da NATO, sendo considerada a mais perigosa, na próxima década, a proliferação de Armas de Destruição Massiva e dos seus vetores de lançamento bem como o terrorismo catastrófico.

Defesa e dissuasão

O CE continua com um capítulo exclusivo ligado à Defesa e dissuasão. Em Chicago, foi aprovado o documento da nova postura de defesa e dissuasão da Aliança. E este é um tópico que vamos detalhar um pouco.

Já no CE de Lisboa se reafirmava que a NATO será nuclear enquanto no mundo existirem armas nucleares. Neste contexto, e sendo as capacidades militares e o investimento dos EUA tão determinantes no seio da Aliança, a diferencialidade manifesta-se desde logo na área nuclear e mais recentemente com o ambicioso programa de defesa antimíssil.

A presença nuclear norte-americana na Europa continua a dar a clara indicação política de que se mantém o *link* transatlântico, o garante da *Extended Deterrence*, ficando sempre um sinal político negativo com a sua eventual retirada. As armas nucleares continuam hoje a desempenhar um papel essencialmente

político, sendo a base da postura de dissuasão e defesa da Aliança.

Em paralelo com a presença nuclear, a NATO desenvolve a capacidade de defesa antimíssil como um elemento da sua postura defensiva cada vez mais importante, acrescentando assim um importante vetor de dissuasão pela negação. Um sistema de defesa antimíssil efetivo deve ser entendido como complementar e eventualmente, a seu tempo, o substituto da *nuclear sharing*, como meio de manter os EUA empenhados na Defesa Europeia.

Esta capacidade interina foi agora anunciada em Chicago, e permite a máxima cobertura, com os meios já disponíveis, assentando sobretudo no USS Monterey, equipado com sistema de combate *Aegis*. A dissuasão na Aliança é no entanto assegurada num misto de capacidades nucleares e convencionais.

Gestão de Crises

Um outro capítulo deste importante documento é dedicado à Segurança através da Gestão de Crises, área em que nas últimas duas décadas a Aliança firmou os seus créditos. Da Bósnia, ao Kosovo, passando pelo Iraque, Afeganistão e mais recentemente na Líbia. Aqui, enfatiza-se a comprehensive approach, civil e militar, envolvendo diversos atores na materialização do que se designa segurança cooperativa. No CE é ainda referida a necessidade de atuação ao longo do espectro da crise, da prevenção (como a melhor forma de gestão), à estabilização e reconstrução pós-conflito. De forma a ser efetiva em todo o espectro das operações, destacamos ainda a criação, não despendendo, de uma capacidade civil de gestão de crises, modesta, mas apropriada, para poder interagir com parceiros civis, e poder ao mesmo tempo planear, empregar e coordenar

atividades civis, até que as condições permitam uma transferência dessas responsabilidades para outros atores.

Aqui gostaríamos de fazer uma ressalva importante sobre a gestão de crises, assumida na Declaração da Cimeira de Chicago. Nesta Cimeira foi entendido que a partir do final de 2014, estará concluído o processo de transição de responsabilidades pela segurança do Afeganistão, da *International Security Assistance Force* (ISAF) para as *Afghan National Security Forces* (ANSF), findando as operações de combate da Aliança, passando esta a desempenhar apenas missões de treino, assistência e aconselhamento.

Neste sentido a Cimeira apresentou uma declaração só sobre o Afeganistão, onde define os princípios gerais da parceria de longo prazo estabelecida com o Governo afegão, significando assim um compromisso da Comunidade Internacional para a continuação do desenvolvimento e estabilização do território; onde se expressa e quantifica o como vai ser sustentada essa transição (\$4,1 mil milhões/ano), através do desenvolvimento de mecanismos de financiamento apropriados e coerentes.

O Afeganistão começará por suportar encargos de \$500 milhões em 2015, por forma a que em 2024 possa assumir todo o financiamento. Na Declaração de Chicago, é ainda enfatizada a importância do sucesso de um processo de reconciliação e de reintegração, abrangente, inclusivo, no respeito pelos Direitos Humanos e da igualdade de género.

Parcerias

Um capítulo que nos parece dos mais importantes no CE é o da promoção da segurança internacional através da cooperação.

No CE, bem como em Chicago, foi reafirmada a política de “porta aberta”, nos termos enunciados no artº. 10.º do Tratado de Washington [2]; ou seja, a aceitabilidade de novos membros, desde que credíveis, claro está. Aguardam a Geórgia, a Sérvia, o Montenegro em processo adiantado do *Membership Action Plan* e, em Chicago foi convidada a Macedónia.

Como elemento base da segurança cooperativa, o tópico das parcerias foi dos mais abordados na última Cimeira em Chicago. O estreitar da cooperação passa pelo incremento dos diversos instrumentos de cooperação com os parceiros, do Diálogo do Mediterrâneo à Iniciativa de Cooperação de Istambul, fomentando formatos de diálogo flexíveis e transparentes.

As parcerias da Aliança são hoje globais, da Coreia à Austrália ao mais recente acordo com a Mongólia. Lembramos que por exemplo na ISAF, além do 28 Aliados, há mais 22 países em operações militares, e que na Líbia, a aproximação à Liga Árabe foi determinante e, o Qatar participou nas operações aéreas sobre Trípoli e Benghazi.

Mas as principais parcerias são com a Rússia e com a União Europeia.

Parceria com a Rússia

Hoje o centro de gravidade da Aliança já não está no Atlântico, deslocou-se para Oriente, sobretudo para a Rússia.

E esta nossa afirmação é de tal forma evidente que, por exemplo, nas negociações do CE, aparecia em lugar cimeiro, sendo só após árduas negociações, reposicionada em parágrafos mais adiante no texto. No próprio CE vem enfatizada a importância da cooperação com a Rússia, sendo a NATO

também um instrumento privilegiado dos EUA para a cooperação útil com a Rússia.

Hoje as relações com este país são centrais na Aliança e o diálogo com a Rússia é fundamental em áreas cruciais para a segurança internacional, como sejam as discussões em torno do controlo de armamento, desarmamento e não proliferação, armas convencionais e nucleares, defesa antimíssil, segurança energética, bem como de tudo o que se relaciona com o espaço e o ciberespaço (tecnologia, controlo, armamento, partilha de informação, defesa, etc.). Esta postura foi reafirmada em Chicago.

Acresce que este relacionamento é igualmente relevante para as operações que decorrem no Afeganistão, no combate ao terrorismo, ao tráfico de droga e à pirataria.

Este relacionamento não é, contudo, isento de percalços. Para que seja eficaz e efetivo, para que seja consequente e para que beneficie ambas as Partes, terá sempre de se basear na confiança mútuas, nos princípios da transparência e reciprocidade, sem que tal signifique um direito de veto da Rússia sobre os destinos da NATO. Há um acordo de princípios, negociar também sobre assuntos em que se concorda discordar (*agree to disagree*).

Centrais nesta cooperação são o sistema de defesa antimíssil e a confiança, delas dependendo as evoluções nas outras múltiplas áreas já referidas.

Parceria com a União Europeia

No novo CE, e mais recentemente em Chicago, a Aliança reafirmou a UE como parceira única e essencial, sendo sublinhada ainda a determinação em melhorar a parceria estratégica, para alcançar uma cooperação mais estreita e maior eficiência, para evitar a

duplicação desnecessária, num espírito de transparência, e sempre respeitando a autonomia das duas organizações.

A NATO continua a ser o mecanismo de segurança mais importante da Europa. Nenhuma outra organização tem capacidade efetiva para planear e coordenar as diversas forças militares de todas as nações contribuintes.

A NATO e a UE partilham de uma parceria estratégica, dos mesmos valores e interesses estratégicos, cooperando num espírito de complementaridade e parceria: as duas organizações trabalham em conjunto para prevenir e resolver crises e conflitos armados na Europa e noutras paragens.

No âmbito da Aliança, os Estados-Membros tomam decisões que afetam a segurança de todos os europeus de uma maneira vital, e ainda assim tais decisões não são concertadas entre os membros da UE. A posição europeia na NATO poderia decorrer de alguma forma de cooperação reforçada entre os 21 membros da NATO/UE.

Porém, e surpreendentemente, há pouca cooperação substancial entre os dois, e para que tal cooperação seja possível e credível, as dificuldades da relação Chipre / Turquia devem ser superadas.

Neste contexto a credibilidade da voz europeia na NATO dependerá dos próprios europeus, da sua unidade, da coerência da sua ação e também do seu compromisso.

Dada a complexidade e dinamismo da arquitetura de segurança europeia, neste debate não podemos esquecer a cooperação de segurança euro-americana, incluindo a presença militar norte-americana, pois a Aliança continua a ser o principal veículo para manter os EUA envolvidos em assuntos de segurança do velho continente.

Esta arquitetura assenta num acordo entre os EUA e a Europa, por um lado, e num entendimento entre os europeus, por outro. As duas dimensões manifestam-se na NATO e na UE, respetivamente e influenciam-se mutuamente, pelo que devem ser analisadas em conjunto.

Transformação

Por fim, o CE aborda o problema da Reforma e da Transformação. O processo de transformação é contínuo e decorre da necessidade de integração na organização de novos Estados membros, oriundos do antigo Pacto de Varsóvia e da subsequente adaptação de diferentes doutrinas, táticas, técnicas e procedimentos, suscitando-se, igualmente, questões relativas à interoperabilidade de equipamentos, bem como a constante necessidade de adaptação a novas ameaças e de atuação fora da sua tradicional área de responsabilidade.

A Reforma e redução, encetada a partir de Lisboa, vai sendo concretizada com a redefinição da estrutura de comandos, cuja implementação se espera concluída em 2015, estando ainda em curso a consolidação e racionalização das diversas agências especializadas.

II. Da crise económica à crise de segurança?

Mas é no seio da Aliança que se notam também as maiores dificuldades no relacionamento entre os EUA e os Aliados europeus. O melhor exemplo reside na operação *Unified Protector* (Líbia). Os problemas prendem-se sobretudo com a inércia política, a falta de capacidades militares úteis e o desinvestimento sucessivo no âmbito da defesa, por parte da Europa.

A operação na Líbia foi desencadeada com um apoio político generalizado, não envolveu forças terrestres, foi conduzida na esfera de influência vital europeia, com liderança europeia e apoio dos EUA.

Esta operação, a primeira iniciada desde a crise financeira global, veio no entanto pôr a nu as deficiências em termos de capacidades militares europeias e de vontade política, que têm o potencial de prejudicar a capacidade da Aliança realizar uma campanha integrada, efetiva e sustentada, sendo evidentes as lacunas, causadas sobretudo por falta de financiamento.

Participaram nas operações menos da metade dos aliados, e menos de um terço estiveram dispostos a participar em missões de ataque. Muitos dos aliados foram espectadores não porque não quisessem participar, mas simplesmente porque não podiam participar, não tinham capacidades militares.

Mas o problema dos investimentos europeus em capacidades para a defesa não é de hoje, já vem de há uns anos a esta parte. Na Aliança há o compromisso dos 2% do PIB serem destinados à Defesa, contudo apenas 5 países cumprem esse desígnio. Neste sentido desde o fim da Guerra-Fria, os gastos em defesa efetuado pelos países europeus da NATO caíram quase 20%. No mesmo período, o PIB combinado cresceu cerca de 55%. Se compararmos os gastos de defesa da Europa com a dos EUA, o contraste também é grande: até ao final da Guerra Fria, em 1991, os gastos de defesa em países europeus representaram quase 34% do total da NATO, com os EUA e o Canadá a fornecer os restantes 66%. Desde então, a parcela dos países europeus caiu para 21%[3].

Esta situação coloca em risco a possibilidade futura de se realizarem operações combinadas dentro da Aliança. As Forças da Transformação da NATO criam um fosso

entre as capacidades militares, ameaçando a interoperabilidade.

A questão principal é como modernizar as forças num período de fortes restrições financeiras, de modo a que possam cumprir de forma mais eficaz as novas missões como forças expedicionárias, mantendo uma capacidade suficiente para enfrentar uma contingência continental importante que poderá surgir de repente.

Uma possível solução tem sido insistentemente apresentada pelo Secretário-Geral da NATO, com aquilo que se designa atualmente por *Smart Defense*.

No atual ritmo de cortes, é difícil ver como a Europa poderá manter as suas capacidades militares suficientes para sustentar as operações semelhantes no futuro. A Europa deve assim gastar de forma mais eficiente e conseguir mais e melhores capacidades militares europeias.

Depois dos EUA, é ainda a Europa a deter as capacidades militares mais avançadas do mundo. A questão, no entanto, é se a Europa será capaz de manter essa vantagem durante os próximos dez ou 20 anos.

Isto é particularmente preocupante quando o centro de gravidade do poder económico mundial mudou do Atlântico Norte para o Pacífico, e se considera a redistribuição contínua do poder militar global, uma mudança incorporada no declínio relativo dos gastos de defesa europeia comparada com a das potências emergentes ou dos EUA.

São os designados países emergentes que continuam a ocupar o espaço deixado pela Europa, e aumentaram as suas despesas com a defesa. Entre 2000 e 2009, os gastos de defesa da China triplicaram e o da Índia cresceu 59%. Isso implicou uma transformação das FA desses países e a aquisição de novos sistemas de armas [4].

Neste período surgiram também mais três poderes nucleares e os arsenais de muitos outros expandiram-se, ao passo que os dos EUA, Rússia, França e Grã-Bretanha, diminuíram.

Os membros NATO (sem EUA) gastam coletivamente mais de 300 mil milhões de dólares por ano em defesa. Estes, se alocados estrategicamente poderiam comprar uma quantidade significativa de capacidade militar utilizável. Em vez disso, os resultados são significativamente menores do que a soma das partes.

Devemos enveredar por uma *Smart Defense* que privilegie abordagens multinacionais de programas e capacidades. Este é o caminho para se evitar a possibilidade muito real de irrelevância militar coletiva, competindo aos Estados-Membro também a responsabilidade da partilha equitativa do fardo com a defesa comum.

Há uma preocupação crescente de duas fações na Aliança, aqueles que estão dispostos e aptos a pagar o preço de suportar encargos e compromissos, e aqueles que apreciam os benefícios da adesão da NATO, mas têm dificuldades em compartilhar os riscos e os custos, postura que é inaceitável para os EUA, que assume atualmente 75% de todos os gastos militares da Aliança.

Para o ex-Secretário de Estado norte-americano, Robert Gates, a realidade nua e crua é que deixará de haver vontade nos EUA para assumir encargos em nome das nações que não estão dispostas a alocar os recursos necessários para serem verdadeiros parceiros; nações que parecem apenas aguardar que os contribuintes norte-americanos assumam esses encargos com a segurança. Gates acrescenta ainda, que se as tendências atuais para a diminuição das capacidades de defesa europeias não forem alteradas, futuros líderes políticos dos EUA, para quem a Guerra Fria

não foi uma experiência formativa, podem considerar que o retorno do investimento na NATO, não valha a pena [5].

Os EUA esperam agora uma participação europeia diferente, devendo a Europa assumir responsabilidades pela sua própria segurança regional. Mas se os cortes nos gastos da defesa europeia continuarem, a capacidade da Europa para ser uma força estabilizadora, mesmo na sua vizinhança irá rapidamente desaparecer.

Conclusões

Hoje os desafios económicos que os países europeus enfrentam são imensos, mas isso não deve impedi-los de ver um quadro estratégico mais amplo. Desenvolver uma defesa europeia mais coerente, fortalecendo o link-transatlântico, e melhorando as ligações da NATO com outros atores globais é o caminho para evitar que a crise económica se torne numa crise de segurança.

O Mundo mudou e com ele as prioridades estratégicas mudaram, e mudaram muito rapidamente e, poderá não haver vontade nos EUA para desembolsar recursos, em nome das nações que não estão dispostas a dedicar os esforços indispensáveis, ou a fazer as mudanças necessárias, para serem apenas parceiros capazes.

A grande questão que vos deixo para refletir é a seguinte: Como evitar que a atual crise económica e financeira degenere numa crise de segurança?

A forma como a Europa responder a este desafio determinará o seu lugar na ordem global e o futuro da segurança mundial.

Referências

[1] Artigo 5 – “As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas

na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, consequentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou colectiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a acção que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte. Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque são imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais”.

[2] Artigo 10 – “As Partes podem, por acordo unânime, convidar a aderir a este Tratado qualquer outro Estado europeu capaz de favorecer o desenvolvimento dos princípios do presente Tratado e de contribuir para a segurança da área do Atlântico Norte. Qualquer Estado convidado nesta conformidade pode tornar-se Parte no Tratado mediante o depósito do respetivo instrumento de adesão junto do Governo dos Estados Unidos da América. Este último informará cada uma das Partes do depósito de cada instrumento de adesão”.

[3] Podemos detalhar sobre este assunto em Gates (2011).

[4] Podemos detalhar sobre este assunto em Telo (2011).

[5] Podemos detalhar sobre este assunto em Gates (2011)

Bibliografia

NATO (2012) - Chicago Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Chicago on 20 May 2012. In

http://www.nato.int/cps/en/natolive/events_84074.htm

NATO (2010) – Active engagement, Modern defence. Strategic Concept for the Defence and security of the members of the North Atlantic Treaty Organization. Brussels.

GARCIA, Francisco (2010) – European Union Partners – NATO. In, Estratégia, Volume XIX, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Lisboa, p. 161-172.

GARCIA, Francisco (2011) – O regresso do nuclear e a Aliança Atlântica. In, Estratégia, Volume XIX, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Lisboa, p. 107-148.

GATE's, Robert (2011) - Secretary Gates's Speech on NATO's Future. European Defense Agenda, Brussels, 11 June.

RASMUSSEN, Anders (2012) - "NATO – delivering security in the 21st century". In http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_88886.htm?selectedLocale=en

RASMUSSEN, Anders (2011) - NATO after Libya (2011). Disponível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/67915/anders-fogh-rasmussen/nato-after-libya>

TELO; António (2011) – Multipolar ou Apolar. Um desconcertante mundo novo. In Relações Internacionais, Setembro, Lisboa, p. 5-23.

[» 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
Fax: (+351) 217 271 836
Web: www.iep.lisboa.ucp.pt/LIAM