



Universidades Lusíada

Gaspar, Jorge, 1941-

A Europa entre Portugal e o mar? : uma análise crítica da nova "geografia política" portuguesa

<http://hdl.handle.net/11067/201>

<https://doi.org/10.34628/qm9r-z676>

Metadados

Data de Publicação	2009
Resumo	O presente artigo analisa os mais recentes desenvolvimentos do soft law da UE sobre o Mar e a Política Marítima Europeia e extrai do mesmo um conjunto de consequências - efectivas e potenciais - para a relação de Portugal com o Atlântico e sobre o modo como a discussão sobre a revisão do quadro institucional europeu e dos princípios e regras do processo decisório condicionam a definição e a execução de uma Estratégia Nacional para o Mar....
Palavras Chave	Auto-regulamentação, Transporte marítimo - Política governamental - Países da União Europeia, Transporte marítimo - Política
Tipo	article
Revisão de Pares	Não
Coleções	[ULL-FCHS] LPIS, n. 02 (2009)

Esta página foi gerada automaticamente em 2025-05-17T09:35:33Z com informação proveniente do Repositório

A EUROPA ENTRE PORTUGAL E O MAR?
(UMA ANÁLISE CRÍTICA DA NOVA
“GEOGRAFIA POLÍTICA” PORTUGUESA)

Jorge Gaspar
jorge.b.gaspar@gmail.com

A EUROPA ENTRE PORTUGAL E O MAR? (UMA ANÁLISE CRÍTICA DA NOVA “GEOGRAFIA POLÍTICA” PORTUGUESA)

Jorge Gaspar *

Resumo: O presente artigo analisa os mais recentes desenvolvimentos do *soft law* da UE sobre o *Mar* e a *Política Marítima Europeia* e extrai do mesmo um conjunto de consequências – efectivas e potenciais – para a relação de Portugal com o Atlântico e sobre o modo como a discussão sobre a revisão do quadro institucional europeu e dos princípios e regras do processo decisório condicionam a definição e a execução de uma Estratégia Nacional para o Mar.

Palavras-chave: Portugal/Mar/União Europeia/Política/Soft Law/Poder.

Abstract: The present article analyzes the most recent developments of the UE's *soft law* about the *Sea* and the *European Maritime Policy* and extracts a set of consequences – effective and potential – for the relation of Portugal with the Atlantic and about how the discussion of the European institutional picture and principles and rules of decision making process revision influences the execution of a National Strategy for the Sea.

Key-words: Portugal/Sea/European Union/Politics/Soft Law/Power.

Sumário

- I. Introdução
- II. A Política e uma Política Marítima para a União Europeia
 1. A Comunidade Europeia e a Convenção de Montego Bay
 - 1.1. Enquadramento
 - 1.2. A Decisão do Conselho de 23 de Março de 1998 como Referencial Normativo

* Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.

2. O Livro Verde – Para Uma Futura Política Marítima da União
 - 2.1. A Dimensão Política do Livro Verde
 - 2.2. A Dimensão Política e a Governação Marítima
 3. A Comunicação da Comissão – Uma Política Marítima Integrada para a União Europeia
 - 3.1. Enquadramento
 - 3.2. Governação e Instrumentos para uma Política Marítima
- III. Conclusões

I. Introdução

Portugal vive um dos momentos mais críticos da sua história contemporânea. Num certo sentido – mais *actualista* –, Portugal viverá mesmo um tempo ao qual os historiadores chamarão daqui a umas dezenas de anos¹ “*um dos períodos determinantes da sua existência*”, tal a complexidade de problemas e desafios colectivos que se apresentam à Nação. Pese embora se venha colocando a ênfase deste *caldo problemático* nos domínios económico e financeiro, a verdade é que tal acontece por – talvez fosse politicamente mais correcto dizer antes *porventura* – incapacidade de percepção e de compreensão do real sentido e dimensão da raiz da nossa *Questão*: afinal, para que serve e quem serve Portugal?

As instituições e as elites dirigentes – nos planos político, económico e cultural – têm manifestado, regra geral e de modo tendencialmente não descontinuado, uma incompreensível *praxis* colectiva de estreitamento face à necessidade de construção de um conjunto de linhas estratégicas capaz de oferecer ao país uma indicação clara sobre aquilo que se veio convencendo chamar “*desígnio nacional*”, mas que não é mais do que uma luz esclarecedora de uma vocação que legitime uma resposta inequívoca à “*nossa Questão*”.

A *Europa* e o *Mar* têm aparecido no discurso político dominante em Portugal – e mais notoriamente ainda nas práticas governativas – como “*projectos*” quando não antagónicos pelo menos inconciliáveis nos seus termos e propósitos. A “*opção europeia*” parece ter ditado² a obrigatoriedade de o país virar as costas ao Atlântico, como se o seu contrário se traduzisse numa traição imperdoável a um parceiro inominado. Os discursos de alguns dirigentes políticos³ e de alguns intelectuais⁴ no sentido da inevitabilidade política do *iberismo* e as

¹ Dezenas de anos que esperamos possam completar vários séculos...

² A expressão adequada é mesmo esta.

³ Por exemplo, o ministro Mário Lino, membro do XVII Governo Constitucional, abundantemente referido e citado na comunicação social a propósito de declarações suas sobre o TGV.

⁴ Por exemplo, o escritor José Saramago, igualmente referido e citado abundantemente na comunicação social.

afirmações ao nível dos mais elevados responsáveis governativos⁵ no que toca à definição das prioridades da política externa portuguesa como sendo *Espanha, Espanha e Espanha* são meras ilustrações de um sentimento mais alargado de menorização auto-induzida com reflexos nas dinâmicas político-diplomáticas e nas relações económico-empresariais que, conseqüentemente, projectam custos na nossa vida colectiva⁶.

A adesão de Portugal às Comunidades Europeias – tendo indiscutivelmente constituído um acto com profunda relevância no contexto da sua afirmação como país *membro* da democracia liberal – determinou um leque vasto de alterações na vida política, económica e social portuguesa, as quais, muito naturalmente, se traduziram também num diverso enquadramento político e jurídico da nossa relação com o *Mar*. As várias e sucessivas fases da integração europeia e as concomitantes transferências de competências e parcelas de soberania dos Estados-Membros para as Comunidades – depois apenas Comunidade Europeia (CE) – modificaram substancialmente – umas vezes no plano formal, outras no não menos relevante domínio da prática político-diplomática – os poderes estaduais sobre o *Mar* e os seus recursos. A Política Comum das Pescas é disso mesmo um exemplo paradigmático.

⁵ O primeiro-ministro do XVII Governo Constitucional, na sua primeira visita de Estado (precisamente a Espanha), mais uma vez referido e citado abundantemente na comunicação social.

⁶ Felizmente, nem todos pensamos assim e a falta de lucidez não é distribuída num espírito equitativo... “*O cenário da continuidade com definhamento tem como resultado associado a perda de relevância internacional de Portugal, porque fica sem meios próprios para fazer a defesa dos seus interesses ou a exploração das suas oportunidades, mas também porque, nas comparações internacionais, vai revelando uma regular degradação das suas condições de modernização, perdendo potencial de atracção. Estando o espaço português integrado nos espaços mais vastos da Ibéria e da Europa, esta gradual perda de vitalidade em Portugal será observada pelos outros centros políticos simultaneamente como oportunidade e como ameaça. A oportunidade decorre da possibilidade de captura de centros e unidades empresariais portuguesas, cujo valor potencial aumenta se integrados em estruturas empresariais mais vastas. A ameaça, por sua vez, decorre das conseqüências que resultariam da degradação da economia portuguesa e da captura de centros e unidades empresariais portuguesas por interesses que ponham em causa os equilíbrios no mercado ibérico e que assim encontrariam uma via de penetração facilitada. (...) Este efeito de ameaça no contexto ibérico do cenário de continuidade com definhamento em Portugal tem como conseqüência indirecta a integração de Portugal na dinâmica ibérica por via involuntária e não controlada pelos centros de decisão portugueses. No sistema de forças que estabelece a hierarquia dos poderes regionais no espaço hispânico, a hipótese de integração do espaço lusitano não é uma questão marginal para os diversos centros hispânicos. Não tendo Portugal autonomia estratégica ou meios de defesa adequados (e cada vez terá menos à medida que o cenário de continuidade e definhamento se prolongar), estará a aumentar a ameaça à sua independência de decisão, mais por culpa própria do que por intencionalidade de outros” (O Hypercluster da Economia do Mar. Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa, p. 65, SaeR/Associação Comercial de Lisboa, 17 de Fevereiro de 2009).*

O que nos propomos fazer ao longo deste breve exercício é uma análise crítica de alguns dos mais recentes desenvolvimentos em torno do relacionamento potencial da CE e de Portugal com o *Mar*, conscientes que estamos de que o ponto de partida para tal se firma nas inevitáveis tramas de dependências e interdependências que a Política e o Direito colocam aos Estados no contexto da sua participação no *so called* “projecto europeu”. Não nos motiva um estudo de natureza técnica sobre os principais instrumentos jurídicos produzidos pelos órgãos comunitários e que tenham por objecto – imediato ou mediato – o *Mar*, nomeadamente, Regulamentos e Directivas. O que pretendemos olhar é o denominado *soft law* comunitário⁷ sobre o *Mar*, como, por exemplo, as Comunicações da Comissão, as Conclusões do Conselho e os Relatórios elaborados pelas instituições comunitárias, e o sentido que do mesmo se pode e deve extrair no que tange às implicações que traz para o círculo de uma relação directa entre Portugal e o *Mar*. Num campo, estes actos – os denominados *actos atípicos*⁸ na terminologia do Direito Comunitário –, ainda que tradicionalmente considerados como despidos de qualquer eficácia jurídica, têm sido visados pela jurisprudência comunitária como integradores da potencialidade de (auto) vincularem os seus autores às posições e políticas neles definidas, bem como elementos a tomar em linha de conta como critérios interpretativos de outras fontes de Direito Comunitário. Noutro campo, o quadro das *policies* – quando não *comuns*⁹, pelo menos discutidas e orientadas nos *fora* comunitários – da CE influencia e condiciona, de modo mais ou menos visível, a definição e a execução das políticas públicas nacionais, ora exigindo parcerias e solidariedade no domínio das relações entre Estados-Membros, ora sugerindo concertação prévia de interesses na esfera das relações com países terceiros, inclusivamente quando esta pode trazer o germen da sua não indiferença face ao interesse concreto do “Estado-Membro A” no objectivo feixe relacional com o interesse concreto do “país terceiro B”.

Debruçar-nos-emos sobre os seguintes textos de base comunitária:

1. *Livro Verde – Para uma futura política marítima da União: uma visão europeia para os oceanos e os mares*¹⁰;

⁷ “Há actos com reduzido ou inexistente valor jurídico, como as resoluções, conclusões, comunicações (...), relatórios, etc. Embora desprovidos de efeitos jurídicos obrigatórios, alguns destes actos, nomeadamente relatórios ou comunicações em que a Comissão exprime a sua política em relação a determinado assunto, foram já considerados pelo Tribunal de Justiça como autovinculando a posição da Comissão, pelo menos até mudar formalmente a sua política, ou como elementos a tomar em consideração pelos intérpretes de direito comunitário” (GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *Direito Comunitário*, 4.^a Edição, Almedina, Coimbra, Fevereiro 2007, pág. 290).

⁸ *Atípicos* por não estarem expressamente previstos no artigo 249.º do Tratado da Comunidade Europeia.

⁹ Na respectiva acepção técnico-jurídica.

¹⁰ Bruxelas, 7 de Junho de 2006, COM (2006), 275 final, Volume II – Anexo (adiante referido como *Livro Verde*).

2. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Uma política marítima integrada para a União Europeia*¹¹;
3. *Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão – Acompanha a Comunicação da Comissão – Uma política marítima integrada para a União Europeia*¹².

Analisaremos ainda, os seguintes documentos nacionais:

1. *Estratégia Nacional para o Mar*¹³;
2. *O Hypercluster da Economia do Mar. Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa*¹⁴.

Antes disso, olharemos, de modo singelo, mas não ligeiro, os traços essenciais da ligação da CE à Convenção de Montego Bay, com destaque para a Decisão n.º 98/392/CE e para a importância que esta revela – e que não pode ser descurada – na definição de um quadro jurídico-político de fundo para a interpretação e a delimitação de sentido do *soft law* comunitário.

II. A Política e uma política marítima para a União Europeia

1. A Comunidade Europeia e a Convenção de Montego Bay

1.1. Enquadramento

A CE é signatária¹⁵ da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de Dezembro de 1982¹⁶ – a denominada Convenção de Montego Bay – e praticamente – se não mesmo a totalidade, umas mais directamente, outras

¹¹ Bruxelas, 10 de Outubro de 2007, COM (2007), 575 final (*Comunicação da Comissão, doravante*).

¹² Bruxelas, SEC (2007), 1278/2 (designado a partir de agora como *Documento de Trabalho/Plano de Acção*).

¹³ Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 163/2006, de 12 de Dezembro.

¹⁴ SaeR/Associação Comercial de Lisboa, 17 de Fevereiro de 2009 (*adiante designado como O Hypercluster da Economia do Mar*).

¹⁵ A Convenção de Montego Bay é aprovada, em nome da CE, pela Decisão n.º 98/392/CE, Conselho, 23 de Março de 1998 (publicada no Jornal Oficial n L 179, de 23 de Junho do mesmo ano).

¹⁶ Assinada por Portugal na mesma data. Apesar disso, a mesma só é aprovada para ratificação pela RCM n.º 60-B/97, de 3 de Abril, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 67-A/97, de 14 de Outubro.

de modo mais relacional¹⁷ – todas as políticas da Comunidade tocam a relação com o *Mar* e o espaço do *Mar*, donde que a imprescindibilidade da cooperação e da afirmação de plataformas de interacção entre a CE, os seus Estados-Membros e países e organizações internacionais terceiras com competências e responsabilidades nesta área se ergue como um elemento notoriamente reconhecido.

No contexto da aprovação da Convenção de Montego Bay pela CE¹⁸ – e atendendo a que o n.º 1 do artigo 5.º do seu Anexo IX dispõe que o “*instrumento de confirmação formal ou de adesão de uma organização internacional deve conter uma declaração que especifique as matérias regidas pela presente Convenção em relação às quais os seus Estados membros que forem partes na presente Convenção lhe tenham transferido competência*” –, a CE fez acompanhar o depósito do instrumento de confirmação formal de uma declaração de aceitação¹⁹, no que respeita às matérias em relação às quais lhe for transferida competência pelos Estados-membros parte na Convenção, dos direitos e obrigações nesta previstos. No dizer da Declaração, esta especifica “*a competência transferida para a Comunidade Europeia pelos Estados-membros por força dos tratados relativamente a matérias reguladas pela convenção e pelo acordo*”. Não esquecendo o carácter dinâmico e evolutivo do “*projecto europeu*”, a CE adianta que o “*âmbito e o exercício da competência comunitária estão, por natureza, sujeitos a uma evolução constante, pelo que, se for necessário, a Comunidade completará ou alterará a presente declaração*”. Por ser particularmente relevante do ponto de vista da compreensão global das relações entre a CE, os Estados-membros e o *Mar*, vejamos o texto da *Declaração* que se reporta às ditas competências e áreas de responsabilidade.

“1. Áreas de competência exclusiva da Comunidade:

– A Comunidade declara que os Estados-membros lhe transferiram competência em matéria de conservação e gestão dos recursos da pesca marítima, competindo-lhe, a este título, adoptar as regras e a regulamentação necessárias neste domínio (que são aplicadas pelos Estados-membros) e assumir, no âmbito da sua competência, compromissos externos com os países terceiros ou as organizações internacionais competentes. Esta competência aplica-se às águas de jurisdição nacional em matéria de pesca e ao alto-mar. Contudo, as medidas relativas ao exercício da jurisdição sobre os navios, à concessão de pavilhão, ao registo dos navios e ao direito de aplicação das sanções penais e administrativas são da compe-

¹⁷ Desde as matérias de natureza eminentemente política, como as questões de segurança e de defesa, como aquelas de recorte mais económico e social, como, por exemplo, as ligadas à livre circulação de mercadorias e de pessoas.

¹⁸ Cfr. nota 15.

¹⁹ Adiante referida como *Declaração*.

tência dos Estados-membros, nos termos do direito comunitário. O direito comunitário prevê igualmente sanções administrativas.

– Em virtude da sua política comercial e aduaneira, a Comunidade dispõe de competência relativamente às disposições das partes X e XI da convenção²⁰, bem como das disposições do acordo de 28 de Julho de 1994 relativas às trocas comerciais internacionais.

2. Domínios de competência partilhada entre a Comunidade e os Estados-membros:

– No que respeita à pesca, alguns domínios não directamente relacionados com a conservação e gestão dos recursos haliêuticos são de competência partilhada, como é o caso da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da cooperação para o desenvolvimento.

– No que respeita às disposições relativas ao transporte marítimo, à segurança do tráfego marítimo e à prevenção da poluição do meio marinho (...) a Comunidade apenas dispõe de competência exclusiva nos casos e que estas disposições da convenção ou os instrumentos jurídicos adoptados em execução da mesma dizem respeito às regras comunitárias existentes. Quando existem regras comunitárias mas não são afectadas, nomeadamente no caso de normas comunitárias mínimas, a competência é partilhada entre a Comunidade e os Estados-membros. Nos outros casos, a competência é destes últimos (...).

– No que respeita às disposições das partes XIII e IX da convenção²¹, a competência da Comunidade visa principalmente a promoção da cooperação em matéria de investigação e desenvolvimento tecnológico com países terceiros e organizações internacionais. As actividades da Comunidade neste domínio completam as dos Estados-membros (...).

3. Eventual impacto de outras políticas comunitárias:

– Por outro lado, é conveniente salientar que a Comunidade desenvolve políticas e actividades em matéria de controlo das práticas económicas des-leais, de contratos públicos e de competitividade industrial, bem como em matéria de ajuda ao desenvolvimento. Essas políticas comunitárias podem ter algum interesse para a convenção e o acordo, nomeadamente no que se refere a certas disposições das partes VI e XI da convenção²².

²⁰ Respectivamente, “Direito de acesso ao mar e a partir do mar dos Estados sem litoral e liberdade de trânsito” e “A Área”.

²¹ “Regime das ilhas” e “Mares fechados ou semifechados”.

²² “Plataforma continental” e “Área”.

1.2. A Decisão do Conselho de 23 de Março de 1998 como referencial normativo

A Decisão n.º 98/392/CE tem uma enorme importância jurídica e não pode ser lateralizada em nenhuma das discussões que envolvam a relação de Portugal com o *Mar*, pois convém não esquecer que a aplicação prática dos respectivos pressupostos e disposições é politicamente caracterizável e evidencia consequências no plano das relações internacionais e da economia mundial que fazem delas um elemento analítico fundamental. Não se trata aqui de *soft law*, mas sim de *hard law*, pelo que é por entre os espaços ainda não totalmente cobertos pela implacável natureza vinculativa dos ditames da legislação comunitária e pela ferocidade quase indomável dos seus autores que Portugal terá de encontrar o caminho para construir e consolidar uma relação afirmativa com o *Mar* e uma política assertiva no *Mar* que lhe permita erguer uma Visão não exclusivamente continental do seu papel no Mundo. E tudo deve começar por uma atenção dedicada à Decisão n.º 98/392/CE.

Se nos domínios da competência exclusiva da CE aquilo que há a fazer é defender e negociar o *interesse nacional*²³ de modo tão eficaz quanto a tal habilitem as regras comunitárias e os procedimentos inscritos no Tratado e no Direito Derivado, é também no que toca ao quadro das competências partilhadas entre a CE e os Estados-Membros e às áreas que ainda são de responsabilidade e competência estadual que, pensamos, se joga uma parte substancial do futuro da nossa convivência estratégica, política e económica com o *Mar*²⁴. Em função do regime jurídico consagrado na Convenção de Montego Bay e, assim, dos direitos e deveres que desta ressaltam para Portugal, e da circunstância de a CE ser igualmente signatária da mesma, o nosso ponto vai no sentido da necessidade de reclamar para a Decisão n.º 98/392/CE a importância e o valor que a

²³ “A promoção e a defesa activas dos interesses nacionais obtêm-se pelo envolvimento empenhado e competente no âmbito das relações bilaterais e multilaterais prosseguidas através da participação, cooperação e contribuição pró-activas nos diversos fora internacionais. Mais uma vez estas acções têm de ser suportadas por uma estrutura de coordenação que garanta a articulação a nível nacional, nas suas vertentes diplomática, política, económica, social, ambiental, científica, tecnológica, de defesa nacional e segurança, reforçando a imagem, a soberania e a identidade nacionais” (*Estratégia Nacional para o Mar*, p. 13). A RCM n.º 40/2007, de 12 de Março cria a Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM), a qual tem, entre outros, como objectivo “coordenar, acompanhar e avaliar a implementação da *Estratégia Nacional para o Mar*”.

²⁴ “(...) quando os decisores portugueses estão obrigados a fazer uma interpretação adequada do que são os seus campos efectivos de acção depois da acumulação de insucessos nas estratégias de modernização, o mar aparece como o desafio mais promissor, aquele onde se encontram oportunidades importantes de criação de valor. (...) Se o mar constitui uma continuidade cultural na identidade de Portugal, a sua inclusão numa estratégia económica de modernização torna-se mais necessária e urgente porque há uma mudança no padrão de modernização que exige a reformulação do modelo de desenvolvimento” (*Hypercluster da Economia do Mar*, p. 90).

mesma possui na definição das áreas de intervenção juridicamente legitimada de Portugal²⁵ e da CE, não devendo a mesma ser tida como um simples documento informativo de base “administrativa” sem qualquer tipo de relevância num contexto de delimitação das esferas de atribuições e competências do Estado português. E este facto parece-nos tão importante quanto o é a inscrição na Declaração²⁶ da referência à circunstância, como vimos antes²⁷, de que o “*âmbito e o exercício da competência comunitária estão, por natureza, sujeitos a uma evolução constante, pelo que, se for necessário, a Comunidade completará ou alterará a presente declaração*”. Isto é, o carácter *dinâmico* e o propósito *integrador* do “projecto europeu” podem determinar que no futuro outras competências dos Estados-Membros passem para a esfera da CE ou que nesta permaneçam consolidadamente²⁸, impondo, desse jeito, uma nova conformação das posições jurídicas e uma diferente colocação política de Portugal no quadro da Convenção de Montego Bay. Aliás, esta diz expressamente – e muito bem – que se presume que “*os Estados Partes membros de uma organização internacional que for parte na Convenção têm competência sobre todas as matérias regidas pela presente Convenção em relação às quais transferências de competência para a organização não tenham sido especificamente declaradas, notificadas ou comunicadas nos termos do presente artigo*”²⁹. Esta presunção jus-convencional a favor dos Estados constitui, na nossa opinião, um elemento-chave para a adequada interpretação do texto da Decisão n.º 98/392/CE, impondo-se, pois, como critério jurídico e referente político-diplomático no âmbito de um qualquer *dossier* europeu que tenha o *Mar* como pano de fundo.

Em síntese, e por ora, diremos que a leitura e a compreensão funda do *soft law* comunitário sobre uma *futura política marítima da União Europeia*³⁰ é tributária da atenção dada e do alcance de sentido do papel dos Estados-Membros e da CE no espectro da Convenção de Montego Bay, algo só alcançável, como dissemos, com o posicionamento da Decisão n.º 98/392/CE no patamar de referencial normativo fundamental.

A peça está em cena no palco europeu, mas o seu final influencia o espaço de cada um dos actores noutra(s) teatro(s).

²⁵ Não apenas, claro, mas é de Portugal que aqui importa cuidar.

²⁶ Cfr., supra, referência à Declaração iniciada na p. 4.

²⁷ Cfr. supra, pp. 5 e 6.

²⁸ Esperemos que não *cristalizadamente*... “(...) quando os decisores portugueses estão obrigados a fazer uma interpretação adequada do que são os seus campos efectivos de acção depois da acumulação de insucessos nas estratégias de modernização, o mar aparece como o desafio mais promissor, aquele onde se encontram oportunidades importantes de criação de valor. (...) Se o mar constitui uma continuidade cultural na identidade de Portugal, a sua inclusão numa estratégia económica de modernização torna-se mais necessária e urgente porque há uma mudança no padrão de modernização que exige a reformulação do modelo de desenvolvimento” (*Hypercluster da Economia do Mar*, p. 90).

²⁹ Artigo 5.º, n.º 4, do Anexo IX da Convenção de Montego Bay.

³⁰ Recenseado no *Livro Verde*, na *Comunicação da Comissão* e no *Documento de Trabalho/Plano de Acção*.

2. O Livro Verde – Para Uma Futura Política Marítima da União

2.1. A Dimensão política do Livro Verde

“O (...) Livro Verde tem por objectivo lançar um debate sobre uma futura política marítima para a União Europeia (...). O Livro verde tornará claro que, num período em que os seus recursos estão ameaçados por pressões fortes e pela nossa crescente capacidade tecnológica de os explorar, só uma atitude de profundo respeito pelos oceanos e pelos mares nos permitirá continuar a desfrutar dos benefícios que nos oferecem”³¹.

O *Livro Verde* assume uma perspectiva vincadamente marcada por uma perspectiva contemporânea do *Mar*, assente numa lógica dos direitos da Comunidade Internacional – e não do Estado nacional/costeiro – sobre o *Mar* e no entendimento deste como património comum da Humanidade e baluarte de uma afirmação planetária³² da Cooperação e do Desenvolvimento como matrizes radicais da paz e da convivência pacífica entre os povos. Procurando enquadrar e justificar aquilo que chama “*uma futura política marítima da União*” com evocações e elementos de traço histórico³³, geográfico³⁴, económico³⁵ e ambiental³⁶ e com uma contextualização no sentido da indispensabilidade de

³¹ *Livro Verde*, p.5.

³² Outros diriam *internacionalista*...

³³ “Qualquer cidadão europeu se lembrará dos relatos das grandes viagens de descobrimento que revelaram aos nossos antepassados a vastidão, a diversidade de culturas e a riqueza de recursos do nosso planeta. O êxito destas viagens, que na sua maioria eram marítimas, exigia, quase sempre, espírito de abertura a ideias novas e um planeamento meticuloso, além de coragem e determinação. Graças a elas, não só foram sendo desvendadas ao longo do tempo regiões do mundo anteriormente desconhecidas, como também apareceram novas tecnologias, nomeadamente o cronómetro marítimo, destinado a calcular a longitude exacta, e a turbina a vapor, que permitiu escapar à tirania dos ventos dominantes” (*Livro Verde*, p. 3).

³⁴ “A Europa está rodeada por numerosas ilhas, por quatro mares (Mediterrâneo, Báltico, mar do Norte e mar Negro) e por dois oceanos (Atlântico e Árctico). O continente europeu é uma península com uma orla costeira de milhares de quilómetros – maior o de que a de outras grandes massas continentais, como os Estados Unidos ou a Federação da Rússia. Dada esta configuração geográfica, mais de dois terços das fronteiras da União são orla marítima e os espaços marítimos sob jurisdição dos Estados-Membros são mais vastos do que os seus espaços terrestres. Graças às suas regiões ultraperiféricas, para além do oceano Atlântico, a Europa está igualmente presente no oceano Índico e no mar das Caraíbas” (*Livro Verde*, p. 3).

³⁵ “Num momento em que a União Europeia procura revitalizar a sua economia, é importante reconhecer o potencial económico da sua dimensão marítima. Estima-se que 3 a 5% do produto interno bruto (PIB) europeu são gerados pelas indústrias e serviços do sector marítimo, sem contar com o valor de matérias-primas como o petróleo, o gás ou o pescado. As regiões marítimas representam mais de 40% do PIB” (*Livro Verde*, p. 3).

³⁶ “Não obstante, os cidadãos europeus nem sempre estão bem informados da importância de que se revestem os oceanos e os mares na sua vida. Embora saibam que a água é um bem crucial,

penetrações mútuas com a temática do desenvolvimento sustentável³⁷, a Comissão rapidamente parte para considerações de base jurídico-política e para postulados de raiz político-estratégica que, sem grandes dificuldades de interpretação, evidenciam o seu propósito devotadamente integrador das várias e diversas manifestações de poderes nacionais sobre o *Mar*. Quando se faz que “até agora, as nossas políticas em matéria de transporte marítimo, indústria marítima, regiões costeiras, energia offshore, pescas, meio marinho e outras áreas de relevo foram desenvolvidas separadamente”³⁸ e se acrescenta que “(...) negligenciámos as articulações mais vastas entre tais políticas, do mesmo modo que não procedemos a um exame sistemático da forma de as combinar para que se reforçassem mutuamente”³⁹, o que se faz é juntar e amassar – fazendo dele um bolo uniformizante – um conjunto de domínios e esferas de acção que são ora da CE, ora dos Estados-Membros, assim se manuseando grupos de poderes/responsabilidades de uma e de outros e procurando reinventar um modelo euro-concentrador⁴⁰ de competências que, pela sua própria natureza e idiosincrasia, amalga, num estilo não disfarçadamente ligeiro, categorias e figuras de um modelo teórico de *integração* e de um modelo teórico de *cooperação*. Este tipo de redacção marcante de um inequívoco texto de *soft law* – quando, para mais, com origem na Comissão⁴¹ – carrega consigo um lote de imbricações e imposições de posições de princípio para os Estados-Membros, pois não apenas alicerça como reforça as obrigações destes em matéria de *cooperação* e *solidariedade* capazes de, a prazo – e na já antes afirmada moldura da dinâmica do “projecto europeu” –, evoluírem para perdas ou partilhas⁴² de poderes⁴³. É a força do *soft law* da União Europeia⁴⁴: será

poderão não saber que, na sua maior parte, provém dos oceanos sob a forma «reciclada» de chuva ou de neve. Preocupam-se com as alterações climáticas, mas nem sempre sabem até que ponto são moduladas pelos oceanos. Beneficiam da possibilidade de comprar produtos baratos de todo o mundo, sem se aperceberem da rede logística que a torna possível” (Livro Verde, p. 3).

³⁷ “O desenvolvimento sustentável ocupa um lugar preponderante na agenda de trabalhos da União Europeia. O desafio consiste em assegurar o reforço mútuo do crescimento económico, da protecção social e da protecção do ambiente” (Livro Verde, p. 4).

³⁸ Livro Verde, p.4.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Melhor seria dizer “UE-concentrador”, pois a Europa não começa, passa ou acaba necessariamente nas fronteiras da UE.

⁴¹ O dito motor da *integração europeia*.

⁴² Conforme as distintas preposições de quem sobre tal discorra.

⁴³ Que é como quem diz de *soberania*.

⁴⁴ Será bom não esquecer o último § do artigo 3.º do Tratado da União Europeia (TUE) – “A União funda-se nas Comunidades Europeias, completadas pelas políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente Tratado. A União tem por missão organizar de forma coerente e solidária as relações entre os Estados-Membros e entre os respectivos povos” –, bem assim como o primeiro § do seu artigo 3.º – “A União dispõe de um quadro institucional único, que assegura a coerência e a continuidade das acções empreendidas para atingir os seus objectivos, respeitando e desenvolvendo simultaneamente o acervo comunitário”.

difícil defender que da objectiva conjugação da consolidação da *cooperação* com o *desenvolvimento do acervo comunitário* não resulte o reforço de um *modelo de integração de políticas*⁴⁵.

Não deixa de ser significativo, nos planos político e jurídico, que o *Livro Verde* sobre a *política marítima da UE* coloque de modo tão claro e aberto as questões da reforma institucional e do processo decisório. Atentemos: “*A fragmentação pode levar à adopção de medidas contraditórias (...). Além disso, a fragmentação do processo de decisão não permite compreender o impacto potencial de um conjunto de actividades noutra e impede-nos de tirar proveito de sinergias inexploradas (...)*”⁴⁶. No nosso juízo, tal referência deve ser entendida verdadeiramente como um sinal de alerta – não necessariamente de alarme! – para Portugal. Um país⁴⁷ com uma faixa costeira de 1187 km e uma das maiores Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) da Europa, cobrindo mais de 1700000 km² – 18 vezes superior à sua área territorial – não pode deixar – aliás, só pode – de cuidar com particular atenção e dedicação as implicações que a tão falada reforma institucional da UE e as propaladas alterações nos princípios e nas regras do respectivo processo decisório podem trazer para a esfera da sua – nacional/estadual – política para o *Mar*⁴⁸. Numa altura na qual a discussão sobre o Tratado de Lisboa parece recrudescer com o agendamento de um novo referendo irlandês⁴⁹ e constituindo esse um tema que condicionará a presidência sueca de UE⁵⁰, quer parecer-nos que uma visão estratégica sobre o *Mar* exigirá dos poderes públicos portugueses uma adequada antecipação das consequências que uma nova e diversa

⁴⁵ Federalista? “*A ambiguidade tem sido um dos principais motores da Europa. Os países e os povos estão neste projecto mobilizador por finalidades que nem sempre são as mesmas*” (SEIXAS DA COSTA, FRANCISCO, “*A Europa não nos divide*”, *Jornal i*, 10 de Junho 2009, pp. 20 e 21) ...

⁴⁶ *Livro Verde*, p. 4.

⁴⁷ “*Existe um conjunto de novas actividades que iniciaram o processo de procura e ocupação do espaço oceânico para as quais Portugal tem condições excepcionais de desenvolvimento. Entre estas, temos a aquicultura offshore, a biotecnologia, as energias renováveis, e a robótica submarina. Importa, assim, promover as condições para a instalação destas indústrias e actividades no nosso país, apostando no seu potencial económico e tecnológico e retirando no futuro os benefícios decorrentes dessa aposta*” (*Estratégia Nacional para o Mar*, p. 23).

⁴⁸ “*A posição geoestratégica do espaço marítimo sob soberania ou jurisdição nacional impõe importantes desafios e responsabilidades nas áreas da defesa nacional, segurança e vigilância, imigração ilegal, combate à poluição, apoio à navegação e salvaguarda da vida humana no mar, mas encerra também um conjunto de oportunidades de desenvolvimento económico e de ligação entre as várias regiões do território nacional que importa aproveitar*” (*Estratégia Nacional para o Mar*, p. 5).

⁴⁹ *Água mole em pedra dura tanto baterá que furará...?*

⁵⁰ (Sobre a Presidência sueca): “*Terá de lidar com um clima internacional de crise e com uma Europa cujo estado de saúde político e económico está longe de ser invejável. Mas, acima de tudo, tem a sua sorte dependente do segundo referendo irlandês ao Tratado de Lisboa, marcado para Outubro. Até lá, por mais ambiciosa que seja a sua agenda, não pode levantar ondas*” (*Jornal Público*, 2 de Julho de 2009, p. 12).

arquitectura institucional e que um reconstruído processo de decisão que mexerá com os poderes dos Estados-Membros produzirão sobre as concretas esferas de acção que restarão para cada um destes⁵¹. Aliás, deve dizer-se que tal exigência se faz sentir com tanta mais força quanto o Estado português apresentou em Maio do corrente ano de 2009 no âmbito da Organização das Nações Unidas uma proposta de extensão da sua Plataforma Continental⁵²⁻⁵³, iniciativa da mais alta importância política, geoestratégica e económica e que não pode sem des-

⁵¹ Ainda para mais quando *“a economia do mar, como componente essencial da estratégia de desenvolvimento de Portugal, reveste-se de uma importância acrescida quando lida à luz do potencial geopolítico que encerra, pela articulação dos vectores atlântico-global (Lusofonia) e europeu continental (UE) da nova realidade geopolítica portuguesa gerada a partir do 4.º quartel do séc. XX, colocando os aspectos económico-financeiros, empresariais e de política económica da relação entre Portugal e o Atlântico no seu contexto efectivo: o de, na perspectiva do futuro da economia portuguesa, (...), constituir um dos poucos domínios dotados de potencial susceptível de levar à progressão estrutural num cenário de afirmação e desenvolvimento”* (O Hypercluster da Economia do Mar..., p. 110) (sublinhado por nossa conta).

⁵² *“A plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental ou até uma distância de 200 milhas marítimas (...), nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância”* (artigo 76.º, n.º 1, da Convenção de Montego Bay). O Anexo II – Comissão de Limites da Plataforma Continental – da Convenção de Montego Bay dispõe, no seu artigo 1.º, que de *“acordo com as disposições do artigo 76.º da Convenção (...), será estabelecida uma Comissão de Limites da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas”* (n.º 1), *“composta por 21 membros”* (n.º 2). No quadro do artigo 3.º desse Anexo II, as *“funções da Comissão serão as seguintes: a) examinar os dados e outros elementos de informação apresentados pelos Estados costeiros sobre os limites exteriores da plataforma continental nas zonas em que tais limites se estenderem além de 200 milhas marítimas e formular recomendações (...); b) prestar assessoria científica e técnica, se o Estado costeiro interessado a solicitar”* (n.º 1). O artigo 4.º do Anexo II conclui que quando *“um Estado costeiro tiver intenção de estabelecer (...) o limite exterior da sua plataforma continental além das 200 milhas marítimas, apresentará à Comissão (...) as características de tal limite, juntamente com informações científicas e técnicas de apoio”*.

⁵³ Na sequência dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão criada pela RCM n.º 90/98, de 10 de Julho, com o objectivo de apresentar uma proposta de delimitação da plataforma continental de Portugal, a RCM n.º 9/2005, de 17 de Janeiro – não deixando de referir que a Convenção de Montego Bay *“determina que os Estados costeiros têm direitos soberanos para a prospecção e exploração económica dos recursos naturais da plataforma continental e o direito exclusivo de autorizar as sondagens e perfurações qualquer que seja o seu objectivo”* –, criou uma Estrutura de Missão – designada *«Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental»* (EMEPC) – que veio conferir uma figura institucional mais adequada aos trabalhos a desenvolver e às finalidades visadas. Já no corrente ano, a RCM n.º 32/2009, de 16 de Abril, reconhecendo o trabalho de qualidade até então desenvolvido – *“A experiência, entretanto adquirida, na preparação do projecto de extensão português nas áreas da hidrografia, da geologia, da geofísica, dos sistemas de informação e do direito internacional e do mar, conferem à EMEPC a possibilidade de prosseguir outros projectos de cooperação”* – veio alargar o leque dos objectivos traçados para a EMEPC, visando, entre outros, *“a possibilidade de conceder apoio na preparação de projectos de extensão da plataforma continental de outros Estados que venham a solicitar a cooperação de Portugal nesta área do conhecimento, em particular os países africanos de língua oficial portuguesa”*.

confiança ser olhada como uma aposta estratégica do país se descurado for o trabalho político-diplomático que venha a conduzir à definição de um quadro institucional no plano europeu devidamente alicerçado na concretização formal de regras de decisão que não inviabilizem na base o justo retorno para o interesse nacional⁵⁴.

Se bem que um estudo analítico do *Livro Verde* de outro tipo e com outros objectivos nos levasse a importantes conclusões sobre a dimensão da relevância que o *Mar* tem para a UE em distintos mas interligados domínios – tais como, por exemplo, o comércio e o transporte marítimo⁵⁵, o turismo⁵⁶, a energia⁵⁷, a

⁵⁴ Para lá de Portugal, também o Brasil, Cabo Verde e a Guiné-Bissau apresentaram propostas no mesmo sentido. Neste contexto, o Secretário de Estado da Defesa e dos Assuntos do Mar do XVII Governo Constitucional, João Mira Gomes, afirmou que Portugal lançou “*uma proposta no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa para que se estabeleça uma estratégia para os oceanos*” (Público on-line, 11 de Maio de 2009), o que nos parece bem. Resta saber se a Política Marítima Integrada para a União Europeia será com a mesma compatível... Atente-se: “*A instabilidade duradoura nas regiões onde se encontra actualmente o essencial das reservas de petróleo e gás natural – Golfo Pérsico e Médio Oriente – deverá determinar um duplo movimento em direcção ao mar – os países desenvolvidos do Norte irão procurar fazer do Ártico uma base segura de exploração energética, enquanto as economias emergentes – China, Índia, Brasil e Turquia – deverão apostar na exploração intensiva do potencial energético da sua plataforma continental*” (O Hypercluster da Economia do Mar, p. 93).

⁵⁵ “*O transporte marítimo e os portos são essenciais para o comércio internacional. Para 90% do comércio externo da União Europeia e mais de 40% do seu comércio interno, o transporte é efectuado por via marítima. A União Europeia, com 40% da frota mundial, é incontestavelmente o líder deste sector global. Anualmente, 3,5 mil milhões de toneladas de mercadorias e 350 milhões de passageiros transitam pelos portos marítimos europeus. Cerca de 350000 pessoas trabalham nos portos e nos serviços associados, que, no seu conjunto, geram um valor acrescentado de aproximadamente 20 mil milhões de euros. Com o aumento do volume do comércio mundial e o desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância e das auto-estradas marítimas, as perspectivas para estes sectores são de crescimento contínuo. O transporte marítimo é um catalizador para outros sectores, nomeadamente a construção naval e os equipamentos marítimos. Os serviços marítimos associados, como os seguros, a banca, a intermediação, a classificação e a consultoria são mais um domínio em que a Europa deveria manter a sua liderança*” (Livro Verde, p. 7).

⁵⁶ “*Os oceanos e os mares geram igualmente receitas graças ao turismo. Estima-se que o volume de negócios directo do sector do turismo marítimo na Europa tenha sido de 72 mil milhões de euros em 2004*” (Livro Verde, p. 7).

⁵⁷ “*O mar desempenha um papel essencial na competitividade, no desenvolvimento sustentável e na segurança do aprovisionamento energético, os quais constituem objectivos essenciais identificados pela Comissão e pelos Chefes de Estado e de Governo. O mar do Norte é, depois da Rússia, dos Estados Unidos e da Arábia Saudita, a quarta maior fonte de petróleo e de gás no mundo. Os mares em torno da Europa desempenham também um importante papel no sector da energia, na medida em que permitem o transporte, por um número crescente de navios-tanque, de uma grande parte do petróleo e do gás consumidos na Europa. (...) O vento, as correntes oceânicas e as ondas e marés representam uma vasta fonte de energia renovável*” (Livro Verde, p. 8). “*As águas costeiras da Europa oferecem um manancial de oportunidades para instalações de produção de energia renovável ao largo. O vento, as correntes oceânicas, as ondas e as marés transportam uma enorme quantidade de energia. Segundo as projecções da Comissão, a energia eólica poderá gerar 70000 MW em 2010, 14000 MW dos quais produzidos ao largo*” (Idem, p. 17).

aquicultura⁵⁸, a competitividade⁵⁹ e o mercado de trabalho⁶⁰ –, o que nos importa é a lógica jurídica subjacente a este instrumento de *soft law* e a sua ressonância política no quadro das relações entre a UE e os seus Estados-Membros e destes com o *Mar*, em particular, claro, de Portugal. Quando a Comissão diz que os “*princípios da boa governação apontam para a necessidade de uma política marítima europeia que englobe todos os aspectos dos oceanos e dos mares*” e que tal “*política deverá ser integrada, inter-sectorial e multidisciplinar, e não uma simples compilação de políticas sectoriais verticais*”⁶¹, ela lança os dados da questão que está aqui em causa, pois a *integração* de políticas, a sua *intersectorialidade* e a sua *multidisciplinariedade* bulem e colocam no centro da discussão poderes/responsabilidades comunitárias e poderes/responsabilidades nacionais sobre o *Mar*.

2.2. A dimensão política e a Governação Marítima

O *Livro Verde* tem um capítulo específico dedicado à *Governação Marítima*⁶², circunstância que mostra à saciedade a dimensão política e os propósitos estra-

⁵⁸ “A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura indica que caberá à aquicultura satisfazer a maior parte da nova procura no mercado de consumo de pescado. A dificuldade consistirá em gerir este aumento de uma forma sustentável e compatível com o ambiente. Já que a competição pelo espaço pode também constituir um importante problema em certas zonas costeiras, a aquicultura poderá distanciar-se da costa, o que exigirá novos trabalhos de investigação e o desenvolvimento da tecnologia de cultura em jaulas offshore” (*Livro Verde*, p. 8).

⁵⁹ “Dado que a economia europeia assenta nas exportações e atendendo ao incremento do volume das trocas comerciais e às especificidades geográficas da Europa, a competitividade dos sectores do transporte marítimo, da construção naval, do equipamento marítimo e das indústrias portuárias é crucial para a União Europeia. Para assegurar tal competitividade, é necessário proporcionar a esses sectores condições de concorrência equitativas ao nível internacional, um factor de especial importância se se considerar que, em matéria de actividades marítimas, a concorrência se exerce essencialmente no mercado global” (*Idem*, p. 9).

⁶⁰ “As actividades marítimas precisam de atrair pessoas altamente qualificadas. No entanto, embora, no seu conjunto, o emprego no sector marítimo europeu seja estável, o número de marítimos europeus está a diminuir. A penúria actual, que diz respeito principalmente a oficiais da marinha de comércio, não afecta todos os Estados-Membros na mesma medida. (...) O recrutamento, em número suficiente, de marítimos e outros profissionais bem formados e competentes é essencial para garantir a sobrevivência do sector marítimo e a segurança, assim como para manter a vantagem concorrencial da Europa. Diversos sectores, nomeadamente as autoridades de controlo do Estado do porto e as sociedades de classificação, necessitam constantemente de antigos marítimos, especialmente oficiais de convés e de máquinas, pilotos, responsáveis de estaleiros navais, inspectores de navios e instrutores. Muitos postos de trabalho a bordo dos navios são agora ocupados por nacionais de países terceiros. Esta situação deve-se aos condicionamentos da carreira, ao isolamento que estas profissões implicam, à falta de prestígio que lhes está associada e ao baixo nível de remuneração dos marítimos de países terceiros” (*Idem*, p. 19).

⁶¹ *Livro Verde*, p. 5.

⁶² Com quatro subcapítulos: *Definição das políticas na União Europeia*, *Actividades dos Estados exercidas ao largo*, *Regras internacionais para actividades globais* e *Ter em conta as realidades geográficas*.

tégicos recenseados no documento de suporte da *política marítima integrada para a União Europeia*. Com a prudência que é devida num plano de elevada sensibilidade jurídica – como o é o do *Livro Verde* –, a Comissão começa por acautelar a recta necessidade de respeito pelo justo equilíbrio das esferas de actuação dos vários actores públicos que valem no quadro europeu, com especial destaque para a *regra da subsidiariedade* como (uma das) trave-mestra do relacionamento entre a UE e os Estados-Membros e entre o Direito Comunitário e o(s) Direito(s) Nacional(ais) – “Qualquer forma de governação dos oceanos deve ter em conta os princípios estabelecidos no Tratado relativamente aos domínios políticos e à distribuição de competências entre instituições da União Europeia, Estados-Membros, regiões e autoridades locais. Nesta base, e em conformidade com o princípio da subsidiariedade, é necessário atender às especificidades sectoriais e regionais”⁶³. O que é facto é que na história da CE e da UE – do “projecto europeu” – temos assistido a reiteradas práticas de comunitarização de políticas e de domínios de intervenção e responsabilidades dos Estados, as quais passam por constantes exercícios de penetração mútua entre instrumentos de *soft law*, tais como este *Livro Verde*, e de *hard law*, com natural evidência não só para os Regulamentos como também para as Directivas, estas como ferramentas de harmonização legislativa que têm, em distintos sectores, feito traduzir e repercutir na vida das Nações, das empresas e dos cidadãos inúmeras e profundas modificações. É por isso que, independentemente da bondade objectiva dos conteúdos finalísticos básicos que nele possam estar inscritos⁶⁴, se justificará uma indiscutível firmeza por parte das autoridades portuguesas na negociação – concertada, pois claro⁶⁵ – dos caminhos e das opções que no futuro levarão à convolação do *soft law* em *hard law*, o que vale por dizer que nos encontramos no tempo histórico certo para a defesa do interesse nacional de Portugal como *Nação e Estado Marítimo* e para a demonstração nos tabuleiros da diplomacia e da política europeias – *on job* e não apenas na retórica discursiva das intervenções políticas e na semântica dos textos normativos – da sua vocação atlântica. Não nos podemos ficar pelas palavras: “A centralidade e a dimensão atlântica dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional reforçam o papel chave que Portugal deverá desempenhar no quadro da União Europeia como elemento de ligação privilegiada à comunidade de países de

⁶³ *Livro Verde*, p.40.

⁶⁴ “Uma política marítima inclusiva da União Europeia deverá visar o crescimento e a criação de mais e melhores postos de trabalho, contribuindo assim para uma economia marítima forte, em expansão, competitiva e sustentável, em harmonia com o meio marinho. Deve procurar prevenir e minimizar os conflitos em torno da utilização do espaço marítimo e prever mecanismos claros e consensuais para a sua resolução. Deverá proporcionar uma maior previsibilidade para o sector e outros interessados e uma abordagem mais eficaz em matéria de conservação dos recursos marinhos” (Idem).

⁶⁵ “Neste contexto, o diálogo social europeu nos sectores marítimos reveste-se de uma importância cada vez maior. A Comissão insta os parceiros sociais a trabalhar em conjunto para obterem resultados positivos (...)” (Idem).

língua portuguesa, ao continente americano e ao resto do Mundo"⁶⁶. Serão necessárias acções. Lembremos que estas acções – ou omissões – têm reflexos em mais do que uma esfera nos rolamentos dos *fora* internacionais e lembremos com redobrado ênfase a *Declaração* efectuada no contexto da aprovação pela CE da Convenção de Montego Bay sinalizadora da possibilidade de o carácter *dinâmico e evolutivo* da UE poder ditar o alargamento das competências e do espectro de intervenção da CE no espectro da Convenção de Montego Bay, naturalmente à conta da compressão *fatiada* da soberania dos seus Estados-Membros⁶⁷.

De entre os cinco princípios elencados pelo *Livro Verde*⁶⁸ como integrando a base para a definição de uma política marítima europeia encontramos dois que, julgamos, devem suscitar um redobrado cuidado no processo de enquadramento político, de listagem das prioridades estratégicas e de concretização dos indispensáveis instrumentos jurídicos que conduzirão este exercício de conversão do *soft law* em *hard law* e, desse modo, da rigorosa delimitação dos poderes entre a UE e os Estados-Membros. São eles: **(i)** *“a definição da política para os mares e os oceanos deverá ser estreitamente coordenada, para garantir a coerência entre os sectores, os objectivos, as zonas geográficas e as nossas políticas externas; será necessário determinar as competências institucionais e os meios de assegurar a cooperação, a colaboração, a coordenação e a integração”*, **(ii)** *“as questões relacionadas com os mares deverão ser tidas em conta nas políticas da União Europeia sempre que se justifique, dando especial atenção à coerência dos objectivos”*. Quando se fala na *determinação das competências institucionais* e nos *meios que asseguram a cooperação e a integração* mais não se está a fazer que lançar a escada para as bases de uma discussão a qual, a manter-se aquela que têm sido a lógica e a prática dominantes, têm resultado num afunilamento dos poderes soberanos dos Estados e no reforço da componente integradora e transferidora de competências para a UE, mais a mais quando, *sempre que se justifique*, as políticas desta sejam ponderadas, definidas e executadas também em função das *questões relacionadas com os mares*.

⁶⁶ Cfr. *Estratégia Nacional para o Mar*, p. 4.

⁶⁷ E lembremos também, já agora e num momento em que Portugal tenta ver aprovada a extensão dos limites da sua Plataforma Continental (cfr., supra, pp. 13 e 14), os textos dos artigos 77.º e 81.º da Convenção de Montego Bay: Artigo 77.º: *“O Estado costeiro exerce direitos de soberania sobre a plataforma continental para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais”* (n.º 1); *“Os direitos (...) são exclusivos, no sentido de que, se o Estado costeiro não explora a plataforma continental ou não aproveita os recursos naturais da mesma, ninguém pode empreender estas actividades sem o expresso consentimento desse Estado”* (n.º 2); *“Os direitos do Estado costeiro sobre a plataforma continental são independentes da sua ocupação, real ou fictícia, ou de qualquer declaração expressa”* (n.º 3); *“Os recursos naturais (...) são os recursos minerais e outros recursos não vivos do leito do mar e subsolo (...)”* (n.º 4); Artigo 81.º: *“O Estado costeiro terá o direito exclusivo de autorizar e regulamentar as perfurações na plataforma continental, quaisquer que sejam os fins”*.

⁶⁸ P. 41.

3. A Comunicação da Comissão – Uma política marítima integrada para a União Europeia

3.1. Enquadramento

“O Conselho Europeu congratula-se com o amplo debate realizado a nível europeu, e especial na Conferência de Bremen de Maio de 2007, a respeito da futura política marítima europeia, e convida a Comissão a apresentar um plano de acção europeu em Outubro. Tendo em conta o princípio da subsidiariedade, este plano de acção deverá ter como objectivo explorar o pleno potencial da actividade económica baseada nos recursos marítimos de uma forma sustentável do ponto de vista ambiental”⁶⁹. A Comunicação da Comissão – bem como o Documento de Trabalho/Plano de Acção⁷⁰ – constitui a resposta – política e técnica – da Comissão à solicitação – política – dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros tendo por objecto a futura política marítima da UE. O tema fez o seu caminho e o Conselho Europeu reconhece e consolida politicamente o conceito de *política marítima de UE*.

Procurando elaborar uma síntese da importância que o Mar tem e pode ter para a UE⁷¹, a Comissão lança e atribui dois grandes objectivos à (futura) política marítima integrada da UE:

- “Alterar o modo de elaboração das políticas e da tomada de decisões – seja a que nível for, a compartimentação na elaboração das políticas e na tomada de decisões deixou de ser adequada. É necessário compreender as interacções e tê-las em consideração, é necessário desenvolver instrumentos comuns, identificar e aproveitar sinergias e evitar ou resolver os conflitos”⁷².
- “Elaborar e apresentar um programa de trabalho – a acção desenvolvida no âmbito das diferentes políticas sectoriais deve emanar de um quadro político coerente. O plano de acção que acompanha a presente comunicação dá uma ideia clara da diversidade e da dimensão do trabalho que temos pela frente.

⁶⁹ Conselho Europeu de Bruxelas, 21 e 22 de Junho de 2007, Conclusões da Presidência (disponível em http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/94941.pdf).

⁷⁰ “O plano de acção enumera um conjunto de acções que a Comissão Europeia propõe como primeiro passo a dar para a execução de uma nova política marítima integrada para a União Europeia” (p. 4).

⁷¹ “Uma política marítima integrada reforçará a capacidade de resposta da Europa face aos desafios da globalização e da competitividade, das alterações climáticas, da degradação do ambiente marinho, da segurança marítima e protecção do transporte marítimo e da segurança e sustentabilidade energéticas. Tal política deve basear-se na excelência dos domínios da investigação, da tecnologia e da inovação marinhas e será ancorada na Agenda de Lisboa para o crescimento e o Emprego e na Agenda de Gotemburgo para o desenvolvimento sustentável” (Comunicação da Comissão, pp. 2 e 3). Perguntamos: haverá – ainda – uma Agenda de Lisboa?

⁷² No Documento de Trabalho/Plano de Acção pode ler-se que o “Livro Verde (...) identifica (...) impactos não intencionais das legislações sectoriais e a simplificação e racionalização legislativa como áreas potenciais de actuação no âmbito de uma política marítima transversal” (pp. 5 e 6).

Revestem-se de especial importância os seguintes projectos:

- Um espaço marítimo europeu sem barreiras;
- Uma estratégia europeia para a investigação marinha;
- A elaboração pelos Estados-Membros de políticas marítimas nacionais integradas;
- Uma rede europeia de vigilância marítima;
- Um guia para o ordenamento do espaço marítimo pelos Estados-Membros;
- Uma estratégia para atenuar os efeitos das alterações climáticas nas regiões costeiras;
- A redução das emissões de CO₂ e da poluição causadas por navios;
- A eliminação da pesca pirata e das práticas destrutivas de arrasto pelo fundo no alto mar;
- Uma rede europeia de clusters marítimos;
- Um reexame das exclusões previstas na legislação laboral da União Europeia para os sectores do transporte marítimo e da pesca⁷³.

Como podemos verificar, o pano de fundo da (futura) política marítima da UE é marcado pela necessidade induzida da alteração do seu quadro político-decisório, o que, coerentemente, implicará um novo arranjo e arrumação de competências entre a UE e os Estados-Membros. Reparemos, também, que esta indicação de sentido vinha já do *Livro Verde*⁷⁴, pelo que – agora, com a presente Comunicação da Comissão – se robustece o poder do *soft law* comunitário e se densifica o teor integrador que subjaz a todo este processo. Expressões como *modo de elaboração das políticas*, *modo da tomada de decisões* e *quadro político coerente* levantam um universo vasto de questões em torno das dicotomias *Cooperação vs. Integração* e *Intergovernamentalidade vs. Supranacionalidade* de políticas o qual se torna tanto mais sensível quanto o leque de projectos ínsitos no segundo grande objectivo enunciado⁷⁵ reúne matérias e domínios indiscutivelmente técnicos (por exemplo, a *investigação marinha*) e tipicamente soberanos (como a *vigilância marítima*).

3.2. Governação e instrumentos para uma política marítima

Num estilo incisivo e sintético⁷⁶, vejamos as grandes linhas/propostas da Comunicação da Comissão para a *governance* de uma política marítima de UE.

⁷³ Idem, p.3.

⁷⁴ Vd., supra, II, 2.1..

⁷⁵ “Elaborar e apresentar um programa de trabalho”.

⁷⁶ E de uma forma basicamente descritiva, pois não é a análise *técnica* dessas propostas o objecto primeiro deste trabalho.

Ponto de partida: *“Uma política marítima integrada exige um quadro de governação que aplique a abordagem integrada a todos os níveis, bem como instrumentos políticos horizontais e transsectoriais. Exige igualmente uma sólida base financeira, que tenha em conta os resultados das acções preparatórias”*⁷⁷. A **horizontalidade** e a **transsectorialidade** dos instrumentos políticos serão, não tenhamos grandes dúvidas, as chaves de acesso ao problema atrás por nós referido – *Cooperação vs. Integração* e *Intergovernamentalidade vs. Supranacionalidade* – e atravessarão todas as propostas da Comissão que de seguida indicaremos⁷⁸.

a) Aplicação da abordagem integrada à governação marítima⁷⁹, no âmbito da qual a Comissão

- *Instará os Estados-Membros a definirem políticas marítimas nacionais integradas;*
- *Proporá um conjunto de orientações aplicáveis às referidas políticas marítimas nacionais integradas*⁸⁰;
- *Criará uma estrutura de consulta aos interessados, que contribuirá para a evolução da política marítima e permitirá a troca de boas práticas.*

b) Instrumentos para uma política integrada⁸¹; no contexto da qual a Comissão

- *Promoverá o reforço da cooperação entre as guardas costeiras dos Estados-Membros e os serviços adequados;*
- *Promoverá a maior interoperabilidade do sistema de vigilância, através da congregação dos actuais sistemas de vigilância e localização utilizados para*

⁷⁷ Comunicação da Comissão, p.4.

⁷⁸ *“Um novo quadro governativo integrado para assuntos marítimos exige instrumentos transversais que permitam ajudar os responsáveis pelas políticas e os agentes económicos e ambientais a aproximar as suas políticas, a interligar as suas actividades e a otimizar a utilização do espaço marinho e costeiro de forma ambientalmente sustentável”* (Documento de Trabalho/Plano de Acção, p. 7).

⁷⁹ *“A Comissão criou uma função de «Política Marítima», cuja tarefa é analisar os assuntos marítimos e as políticas que os afectam, assegurar a coordenação entre as políticas sectoriais, garantir que as interacções entre elas sejam tidas em conta e pilotar o desenvolvimento de instrumentos políticos sectoriais”* (p. 5).

⁸⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – *Orientações para uma abordagem integrada da política marítima: rumo a melhores práticas de governação marítima integrada e de consulta das partes interessadas*, Bruxelas, 26 de Junho de 2008 (disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0395:FIN:PT:PDF>).

⁸¹ *“Um quadro de governação integrado para os assuntos marítimos exige instrumentos horizontais de planificação que sejam comuns às políticas sectoriais ligadas ao mar e apoiem a elaboração conjunta de políticas. Os três instrumentos que se seguem são especialmente importantes: a vigilância marítima – crucial para a utilização segura do espaço marinho –, o ordenamento do espaço marítimo – um instrumento de planificação essencial para uma tomada de decisão sustentável – e uma fonte exaustiva e acessível de dados e informação”* (p. 5).

- garantir a segurança marítima e a protecção do transporte marítimo, a protecção do ambiente marinho, o controlo das pescas, o controlo das fronteiras externas e outras actividades de fiscalização do cumprimento da legislação;*
- *Elaborará um guia para promover um maior ordenamento do espaço marítimo por parte dos Estados-Membros;*
 - *Tomará medidas com vista à criação de uma rede europeia de observação e de dados sobre o meio marinho e promoverá uma cobertura cartográfica multidimensional das águas dos Estados-Membros, a fim de melhorar o acesso a dados de alta qualidade.*

No que toca aos domínios materiais de acção, a Comissão elegeu os seguintes:

- a) Maximização da utilização sustentável dos oceanos e mares⁸², para o que
- *Proporá um espaço europeu do transporte marítimo sem barreiras;*
 - *Preparará uma estratégia global para o transporte marítimo para 2008-2018;*
 - *Proporá uma nova política portuária, que tome em consideração os múltiplos papéis dos portos e o contexto mais vasto da logística europeia;*
 - *Apresentará propostas destinadas a reduzir os níveis de poluição atmosférica causada pelos navios nos portos, nomeadamente suprimindo as vantagens fiscais associadas ao fornecimento de electricidade a partir da rede terrestre;*
 - *Formulará orientações relativas à aplicação da legislação ambiental comunitária pertinente ao desenvolvimento dos portos;*
 - *Incentivará a formação de clusters multisectoriais⁸³ e de centros regionais de excelência marítima e promoverá uma rede europeia de clusters marítimos;*

⁸² “O principal objectivo de uma política marítima integrada da União Europeia é criar as melhores condições para a utilização sustentável dos oceanos e mares, permitindo o desenvolvimento dos sectores marítimos e das regiões costeiras. (...) Contudo, há muito potencial por aproveitar. Para garantir o crescimento sustentável de actividades ligadas ao mar e assegurar, ao mesmo tempo, que as actividades marítimas se desenvolvam de forma a não comprometer a saúde do ecossistema, é indispensável ter uma visão estratégica actualizada que permita o desenvolvimento competitivo e seguro do transporte marítimo, dos portos e dos sectores conexos” (p. 8).

⁸³ É elementar referir aqui, mais uma vez, o recente e – permita-se – magnífico estudo “O Hypercluster da Economia do Mar. Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa”, feito pela SaeR e coordenado pelo Doutor Ernâni Lopes, concluído em Fevereiro de 2009. Assumidamente “um estudo de economia política” (p. 5), o texto é de uma profundidade densidade tais que não pode deixar de ser lido e considerado por qualquer decisor político ou económico. Num registo tipicamente enquadrado na lógica e na perspectiva das Relações Internacionais, diz, por exemplo, que “o facto de que o activo potencialmente diferenciador e gerador de oportunidades de negócio e de intensificação tecnológica da economia portuguesa que constitui a posição geográfica de Portugal só pode ser aproveitado através da integração de Portugal e dos seus actores empresariais e científicos e plataformas cooperativas organizadas por actores globais que encontrem razões específicas para investir em Portugal no contexto do desenvolvimento dessas plataformas globais” (p. 6).

- Reexaminará, em estreita colaboração com os parceiros sociais, as partes da legislação laboral da União Europeia de que os sectores marítimos estão excluídos;
- Promoverá um certificado de excelência marítima;
- Lançará acções-piloto para reduzir o impacto das alterações climáticas nas zonas costeiras e para se adaptar a tais alterações;
- Apoiará activamente os esforços internacionais para diminuir a poluição atmosférica causada pelos navios e apresentará propostas ao nível europeu caso esses esforços não surjam efeito;
- Apoiará activamente os esforços internacionais para reduzir as emissões de gases com efeitos de estufa causadas por navios e considerará as opções possíveis de intervenção comunitária neste domínio caso tais esforços não surtam efeito;
- Tendo devidamente em conta o trabalho em curso ao nível internacional, apresentará propostas para que o desmantelamento dos navios obsoletos seja efectuado de forma eficiente, segura e sustentável do ponto de vista ambiental;
- Adoptará medidas enérgicas para eliminar as devoluções e as práticas de pesca destrutivas, como o arrasto pelo fundo no alto mar em habitats sensíveis;
- Adoptará medidas enérgicas para eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada;
- Promoverá o desenvolvimento, na Europa, de um sector aquícola inócuo para o ambiente.

b) Construção de uma base de conhecimentos e inovação para a política marítima⁸⁴, pelo que a Comissão

- Apresentará uma estratégia europeia para a investigação marinha e marítima;
- Publicará convites à apresentação de propostas que cubram vários domínios no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação para promover uma abordagem integrada e melhorar a compreensão dos assuntos marítimos;
- Apoiará a investigação sobre a previsão e a redução do impacto das alterações climáticas nas actividades marítimas, no ambiente marinho, nas zonas costeiras e nas ilhas e sobre a adaptação às mesmas;
- Apoiará a criação de uma parceria europeia relativa à ciência marinha, a fim de estabelecer um diálogo concertado entre a comunidade científica, o sector industrial e os decisores políticos.

⁸⁴ “Ao ajudarem-nos a compreender mais profundamente os impactos das actividades humanas nos sistemas marinhos, a investigação e a tecnologia marinhas fornecem a chave para romper a ligação entre o desenvolvimento das actividades marítimas e a degradação do ambiente. O reforço da abordagem multidisciplinar da ciência marinha pode contribuir para uma melhor compreensão das interações entre as actividades marítimas, sendo, portanto, uma componente indispensável de ua política marítima integrada. Este reforço será igualmente fundamental caso se pretenda prever e atenuar tanto quanto possível os efeitos das alterações climáticas” (p. 12).

- c) Maximização da qualidade de vida nas regiões costeiras⁸⁵, em ordem ao que a Comissão
- *Promoverá o turismo costeiro e marítimo, no âmbito da próxima iniciativa sobre o turismo;*
 - *Preparará uma base de dados sobre o financiamento comunitário disponível para os projectos marítimos e as regiões costeiras e desenvolverá uma base de dados socioeconómicos para os sectores marítimos e as regiões costeiras;*
 - *Proporá uma estratégia comunitária de prevenção das catástrofes, que sublinhe os riscos a que estão expostas as regiões costeiras;*
 - *Promoverá o desenvolvimento do potencial marítimo das regiões ultraperiféricas e das ilhas*⁸⁶.
- d) Promoção da liderança europeia nos assuntos marítimos internacionais⁸⁷, para o que a Comissão
- *Promoverá a cooperação no quadro das políticas europeias do alargamento e da vizinhança, bem como da Dimensão Setentrional, a fim de abranger as questões relativas à política marítima europeia e à gestão dos mares partilhados;*
 - *Proporá uma estratégia para a projecção externa da política marítima da União mediante um diálogo estruturado com os principais parceiros*⁸⁸.

⁸⁵ “Na última década, o crescimento demográfico nas regiões costeiras e insulares foi duas vezes superior ao crescimento demográfico médio na União Europeia. As comunidades costeiras são também o destino da maioria dos turistas na Europa, pelo que a necessidade de reconciliar o desenvolvimento económico, a sustentabilidade do ambiente e a qualidade de vida nessas regiões se coloca aí com maior acuidade” (p. 13). Num outro prisma, olharíamos para esta realidade como o problema da desertificação do interior, designadamente em Portugal...

⁸⁶ Como os arquipélagos da Madeira e dos Açores. Como se diz no *Documento de Trabalho/Plano de Acção*, a “Comissão está convicta de que a criação de uma rede para intercâmbio das melhores práticas entre ilhas, regiões ultraperiféricas e outras regiões marítimas isoladas podia contribuir tanto para ultrapassar os efeitos do isolamento como para potenciar o desenvolvimento marítimo sustentável” (p. 27).

⁸⁷ “A União Europeia continuará a envidar esforços com vista a assegurar uma governação internacional dos assuntos marítimos mais eficiente e a fazer cumprir o direito marítimo internacional, instando os Estados-Membros a ratificar os instrumentos pertinentes. Neste contexto, promoverá a coordenação dos interesses europeus nas principais instâncias internacionais” (p. 14) (sublinhado nosso). No *Documento de Trabalho/Plano de Acção* (p. 31) acrescenta-se que a “Comissão irá manter uma base de dados sobre a ratificação pelos Estados-Membros das convenções internacionais no sector marítimo e incentivar (...9 os Estados-Membros a aplicarem e ratificarem as convenções internacionais (...). Tal não deve impedir a Comunidade Europeia (ou a UE) de se tornar Parte Contratante de tais convenções internacionais quando isso for oportuno” (sublinhado nosso), o que, cada vez que acontecer, renovará a questão da (re)distribuição de poderes entre a UE e os Estados-Membros no quadro das pertinentes esferas.

⁸⁸ “(...) os assuntos marítimos serão regularmente tema de debates com os parceiros da União Europeia que já adoptaram medidas a favor de uma abordagem marítima integrada, nomeadamente a Austrália, o Canadá, o Japão, a Noruega e os Estados- Unidos, mas também com outros parceiros, como o Brasil, a China, a Índia e a Rússia” (p. 15). A propósito do Brasil, lembre-se a proposta do Secretário de Estado João ira Gomes de uma estratégia para os oceanos no âmbito da CPLP, pelo que Portugal deve posicionar-se para liderar aquele processo de diálogo e debate no contexto da UE.

- e) Promoção da visibilidade da Europa marítima⁸⁹, domínio no qual a Comissão
- *Criará um Atlas europeu dos mares como instrumento pedagógico e como forma de chamar a atenção para o nosso património marítimo comum;*
 - *Proporá a celebração de um dia marítimo europeu⁹⁰, a fim de aumentar a visibilidade dos assuntos marítimos e promover ligações entre as organizações que se ocupam do património marítimo, os museus e os aquários.*

III. Conclusões

1. *A Europa e o Mar têm aparecido no discurso político dominante em Portugal – e mais notoriamente ainda nas práticas governativas – como “projectos” quando não antagónicos pelo menos inconciliáveis nos seus termos e propósitos. A “opção europeia” parece ter ditado a obrigatoriedade de o País virar as costas ao Atlântico, como se o seu contrário se traduzisse numa traição imperdoável a um parceiro inominado.*
2. *A adesão de Portugal às Comunidades Europeias determinou um leque vasto de alterações na vida política, económica e social portuguesa, as quais, muito naturalmente, se traduziram também num diverso enquadramento político e jurídico da nossa relação com o Mar. As várias e sucessivas fases da integração europeia e as concomitantes transferências de competências e parcelas de soberania dos Estados-Membros para as Comunidades modificaram substancialmente – umas vezes no plano formal, outras no não menos relevante domínio da prática político-diplomática – os poderes estaduais sobre o Mar e os seus recursos.*
3. *O quadro dos instrumentos de soft law da CE influencia e condiciona, de modo mais ou menos visível, a definição e a execução das políticas públicas nacionais no domínio do Mar.*
4. *Todas as políticas da Comunidade – directa ou indirectamente – tocam a relação com o Mar e o espaço do Mar, donde que a imprescindibilidade da cooperação e da afirmação de plataformas de interacção entre a CE, os seus Estados-Membros e países e organizações internacionais terceiras com competências e responsabilidades nesta área se ergue como um elemento notoriamente reconhecido.*

⁸⁹ “Uma política marítima integrada deve procurar aumentar a visibilidade da Europa marítima e melhorar a imagem das actividades marítimas e das profissões ligadas ao mar. Deve ainda promover o património marítimo europeu, apoiando as comunidades marítimas, incluindo as cidades portuárias e as comunidades piscatórias tradicionais, os seus produtos artesanais e as suas técnicas tradicionais, e fomentando a criação de ligações entre elas que incrementem o seu conhecimento e visibilidade” (p. 15).

⁹⁰ Dia 20 de Maio.

5. *A Decisão n.º 98/392/CE tem uma enorme importância jurídica e não pode ser lateralizada em nenhuma das discussões que envolvam a relação de Portugal com o Mar, pois convém não esquecer que a aplicação prática dos respectivos pressupostos e disposições é politicamente caracterizável e evidencia consequências no plano das relações internacionais e da economia mundial que fazem delas um elemento analítico fundamental.*
6. *O carácter dinâmico e o propósito integrador do “projecto europeu” podem determinar que no futuro outras competências dos Estados-Membros passem para a esfera da CE ou que nesta permaneçam consolidadamente, impondo, desse jeito, uma nova conformação das posições jurídicas e uma diferente colocação política de Portugal no quadro da Convenção de Montego Bay.*
7. *O Livro Verde rapidamente parte para considerações de base jurídico-política e para postulados de raiz político-estratégica que, sem grandes dificuldades de interpretação, evidenciam o seu propósito devotadamente integrador das várias e diversas manifestações de poderes nacionais sobre o Mar.*
8. *O seu estilo de redacção marcante de um inequívoco texto de soft law – quando, para mais, com origem na Comissão – carrega consigo um lote de imbricações e imposições de posições de princípio para os Estados-Membros, pois não apenas alicerça como reforça as obrigações destes em matéria de cooperação e solidariedade capazes de, a prazo – e na já antes afirmada moldura da dinâmica do “projecto europeu” –, evoluírem para perdas ou partilhas de poderes.*
9. *Não deixa de ser significativo, nos planos político e jurídico, que o Livro Verde sobre a política marítima da UE coloque de modo tão claro e aberto as questões da reforma institucional e do processo decisório.*
10. *Portugal não pode deixar de cuidar com particular atenção e dedicação as implicações que a tão falada reforma institucional da UE e as propaladas alterações nos princípios e nas regras do respectivo processo decisório podem trazer para a esfera da sua – nacional/estadual – política para o Mar.*
11. *Uma visão estratégica sobre o Mar exigirá dos poderes públicos portugueses uma adequada antecipação das consequências que uma nova e diversa arquitectura institucional e que um reconstruído processo de decisão que mexerá com os poderes dos Estados-Membros produzirão sobre as concretas esferas de acção que restarão para cada um destes.*
12. *Na história da CE e da UE – do “projecto europeu” – temos assistido a reiteradas práticas de comunitarização de políticas e de domínios de intervenção e responsabilidades dos Estados, as quais passam por constantes exercícios de penetração mútua entre instrumentos de soft law, tais como este Livro Verde, e de hard law.*
13. *Também por isso se justificará uma indiscutível firmeza por parte das autoridades portuguesas na negociação dos caminhos e das opções que no futuro levarão à convolação do soft law em hard law, o que vale por dizer que nos*

- encontramos no tempo histórico certo para a defesa do interesse nacional de Portugal como Nação e Estado Marítimo e para a demonstração nos tabuleiros da diplomacia e da política europeias – on job e não apenas na retórica discursiva das intervenções políticas e na semântica dos textos normativos – da sua vocação atlântica.*
14. *As acções – ou omissões – do Estado português têm reflexos em mais do que uma esfera nos rolamentos dos fora internacionais e deve ser lembrada com redobrado ênfase a Declaração efectuada no contexto da aprovação pela CE da Convenção de Montego Bay sinalizadora da possibilidade de o carácter dinâmico e evolutivo da UE poder ditar o alargamento das competências e do espectro de intervenção da CE no espectro da Convenção de Montego Bay, naturalmente à conta da compressão fatiada da soberania dos seus Estados-Membros.*
 15. *Expressões como modo de elaboração das políticas, modo da tomada de decisões e quadro político coerente – utilizadas no soft law comunitário – levantam um universo vasto de questões em torno das dicotomias Cooperação vs. Integração e Intergovernamentalidade vs. Supranacionalidade de políticas o qual se torna tanto mais sensível quanto coloca em causa a potencial capacidade de Portugal de gerir racionalmente a sua relação com o Mar.*