



C/2023/884

8.12.2023

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia e do seu plano de ação: uma estratégia de segurança marítima da União Europeia reforçada para fazer face à evolução das ameaças marítimas

[JOIN (2023) 8 final]

(C/2023/884)

Relator: **Anastasis YIAPANIS**

Correlator: **Mateusz SZYMAŃSKI**

Consulta	2.5.2023
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Decisão da Plenária	21.9.2023
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento
Competência	Secção das Relações Externas
Adoção em secção	18.7.2023
Adoção em plenária	21.9.2023
Reunião plenária n.º	581
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	153/1/3

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) reconhece que a nova estratégia está em consonância com a Bússola Estratégica ⁽¹⁾ e considera que a Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia (UE) tem de preservar a soberania, a segurança e a competitividade da UE. Ao dar prioridade ao domínio marítimo, a UE pode promover o seu princípio estratégico fundamental de multilateralismo nas suas ações externas.

1.2. O CESE constata a falta de uma dimensão executiva na comunicação conjunta e apela à identificação concreta dos decisores e das responsabilidades a todos os níveis. A execução da estratégia proposta exige uma adaptação contínua para assegurar que a sua pertinência e eficácia continuam a ser adequadas à sua finalidade.

1.3. O CESE salienta a importância de disponibilizar financiamento à altura das expectativas da comunicação, uma vez que uma presença forte da UE no domínio da segurança marítima exige um maior investimento por parte dos Estados-Membros da UE e um compromisso no sentido de maximizar as capacidades navais. É necessário recorrer mais amplamente à mutualização e partilha entre os Estados-Membros, a fim de assegurar sinergias entre capacidades militares fragmentadas da UE e identificar domínios prioritários para os esforços operacionais e de contratação conjunta.

1.4. O CESE reconhece que a agressão militar da Rússia, o seu comportamento imprevisível e a utilização de estratégias híbridas representam uma ameaça substancial para a segurança marítima internacional. A cooperação UE-OTAN é essencial e deve ser reforçada através de uma melhor partilha do conhecimento situacional marítimo e de uma coordenação mais eficaz em diferentes domínios de interesse comum, nomeadamente a proteção das infraestruturas críticas.

⁽¹⁾ Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa.

1.5. A UE deve intensificar o diálogo com os parceiros internacionais para responderem coletivamente às preocupações comuns, nomeadamente a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos. Importa envidar esforços para incluir a cooperação em matéria de segurança marítima nos futuros acordos comerciais da UE.

1.6. O CESE apela à aplicação célere da estratégia da UE para o Indo-Pacífico⁽²⁾, saúda a recente prorrogação do mandato da EUNAVFOR Atalanta e apoia o alargamento das presenças marítimas coordenadas à região do oceano Índico. O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) deve envidar esforços para identificar potenciais oportunidades de cooperação em matéria de segurança com a Quad na região.

1.7. O CESE manifesta a sua preocupação com a atual dependência estratégica da UE em relação à China, em particular com a presença crescente de operações chinesas nos portos de vários países da UE, considerando inaceitável essa influência em infraestruturas críticas da UE. Além disso, receia que vários Estados-Membros que estabeleceram laços estreitos com a China tenham vetado ou atenuado as recentes declarações da UE sobre as ações da China no mar da China Meridional.

1.8. A fim de reforçarem as suas capacidades no setor marítimo e melhorarem o potencial de atração e manutenção de trabalhadores altamente qualificados no setor marítimo, os Estados-Membros devem dar prioridade à utilização dos fundos existentes, como o Fundo Europeu de Defesa (FED) e os fundos no âmbito da cooperação estruturada permanente (CEP), bem como do Horizonte 2020. O recurso ao diálogo social e a promoção de acordos de negociação coletiva são necessários para abordar eficazmente a dimensão das condições de trabalho e alcançar normas de trabalho mais rigorosas.

1.9. O CESE salienta a extrema importância de proporcionar aos marítimos o acesso a programas de requalificação e de melhoria de competências, para se familiarizarem com sistemas automatizados e tecnologias emergentes, adquirindo simultaneamente as competências necessárias para combater as ciberameaças e fazer face a vários incidentes de segurança.

1.10. O CESE apela à criação imediata de uma plataforma de vigilância centralizada a nível da UE, capaz de cumprir os requisitos dos intervenientes civis e militares. Apela igualmente à integração e coordenação das plataformas e dos sistemas informáticos existentes, a fim de facilitar a partilha de informações à escala da UE no setor marítimo, e aguarda com expectativa a entrada em funcionamento do programa «ambiente comum de partilha da informação» (CISE) em 2024. Além disso, a UE deve defender a sua visão de cibersegurança centrada num ciberespaço assente em regras e combater as ameaças à cibersegurança a nível da Organização Marítima Internacional (OMI).

1.11. O CESE considera que a colaboração contínua e os debates construtivos sobre o desenvolvimento da segurança marítima devem envolver ativamente a sociedade civil organizada da UE e lamenta que a comunicação conjunta não contenha qualquer referência ao papel da sociedade civil. Um dos princípios básicos de intervenção deve ser a cooperação intersetorial.

2. Observações introdutórias

2.1. A evolução do ambiente de segurança resultou num aumento das tensões no mar, com o domínio marítimo a estar cada vez mais sujeito à política de poder. A UE tem de enfrentar este risco de forma estratégica, alinhando os seus instrumentos políticos e as suas prioridades estratégicas.

2.2. O CESE reconhece que a nova estratégia está em consonância com a Bússola Estratégica e reflete as oportunidades e os desafios em evolução da UE no domínio marítimo.

2.3. À medida que a natureza e a magnitude dos riscos e dos perigos continuam a evoluir, abrangendo tanto as ameaças naturais como as de origem humana, a UE deve ajustar a sua abordagem para salvaguardar as infraestruturas críticas e os serviços vitais que estas prestam, com destaque para a resiliência e a proteção contínua.

⁽²⁾ A estratégia da UE para a cooperação no Indo-Pacífico.

3. Intensificar as atividades no mar

3.1. O CESE considera que a Estratégia de Segurança Marítima da UE tem de preservar a nossa soberania, segurança e competitividade ao defender uma presença estratégica significativa e ao reforçar a proteção do comércio marítimo legal, bem como ao facilitar a circulação sem restrições por via marítima.

3.2. A UE deve aplicar um quadro de governação eficiente que identifique os decisores e as responsabilidades a todos os níveis. Não é o que acontece na presente proposta de estratégia, pelo que o plano de ação pode ser considerado um plano de intenções. Além disso, o CESE regista a atual falta de consenso político entre os Estados-Membros sobre o papel da UE na garantia da segurança marítima.

3.3. A fim de gerir eficazmente os riscos para os interesses marítimos civis da UE, é essencial dispor de capacidades de vigilância e comunicação que vão além da jurisdição marítima da UE, respeitando de forma sistemática a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar ⁽³⁾.

3.4. O CESE saúda a recente prorrogação do mandato da EUNAVFOR Atalanta e apoia o alargamento das presenças marítimas coordenadas à região do oceano Índico. Salienta a importância de uma região indo-pacífica livre, aberta, conectada e assente em regras e apela à aplicação célere da estratégia da UE para o Indo-Pacífico, sendo necessária uma comunicação de melhor qualidade e eficiente em relação a essa estratégia.

3.5. O CESE manifesta a sua preocupação com a atual dependência estratégica da UE em relação à China, nomeadamente com a expansão das atividades chinesas a portos de vários países europeus. Considera inaceitável a influência chinesa nessas infraestruturas críticas da UE e apoia o apelo do Parlamento Europeu para uma futura estratégia da UE para a China ⁽⁴⁾. Os riscos associados à propriedade chinesa de portos europeus incluem a possibilidade de perturbar o fluxo de mercadorias entre portos europeus e de obter acesso a informações confidenciais sobre as operações dos terminais europeus de contentores. Além disso, vários Estados-Membros que estabeleceram laços estreitos com a China vetaram ou atenuaram as recentes declarações da UE sobre as ações da China no mar da China Meridional.

3.6. O CESE esperava que a estratégia colocasse uma maior ênfase na consolidação das cadeias de abastecimento internacionais, especialmente na sequência dos ensinamentos retirados da pandemia de COVID-19, quando as cadeias de abastecimento industrial e alimentar foram gravemente afetadas.

3.7. Uma presença forte da UE no domínio da segurança marítima não pode ser alcançada sem um maior investimento por parte dos Estados-Membros e um compromisso de mobilizar as capacidades navais. Além disso, os investimentos da UE em capacidades espaciais aumentarão também as capacidades da União em matéria de segurança marítima.

4. Cooperar com os parceiros

4.1. A segurança marítima não pode ser salvaguardada apenas por um país. Ao dar prioridade ao domínio marítimo, a UE pode fazer avançar o seu princípio estratégico fundamental de multilateralismo nas suas ações externas.

4.2. Uma vez que se prevê um aumento da criminalidade transnacional e do seu impacto na segurança marítima da UE, é necessária uma abordagem internacional para resolver eficazmente este problema. O CESE congratula-se com os excelentes resultados da UE obtidos nos últimos anos na redução da pirataria marítima e dos assaltos à mão armada.

4.3. A UE deve colmatar as lacunas em matéria de vigilância e explorar vias para reforçar a interoperabilidade entre os organismos. Uma colaboração mais estreita com os intervenientes industriais em matéria de conhecimento situacional e de informações sobre ameaças é um requisito prévio para obter uma melhor integração das capacidades civis e militares disponíveis.

4.4. O CESE considera útil alargar a cobertura geográfica da Operação Atalanta ao oceano Índico. Além disso, considera de extrema importância o estabelecimento de uma presença marítima coordenada no mar da China Meridional como forma de promover a estabilidade na região, demonstrar o compromisso da UE com o princípio da liberdade de navegação e apoiar a sua própria segurança e prosperidade económicas.

⁽³⁾ Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

⁽⁴⁾ Nova estratégia UE-China.

4.5. O SEAE deve procurar identificar potenciais vias de colaboração em matéria de segurança com a Quad na região indo-pacífica no que diz respeito a perceções comuns das ameaças, capacidades complementares, objetivos globais e outros meios possíveis.

4.6. Embora a UE e a OTAN tenham alcançado resultados tangíveis na cooperação operacional em questões marítimas, o CESE considera que os esforços devem ser intensificados através de uma melhor partilha do conhecimento situacional marítimo e de uma coordenação mais eficaz em diferentes domínios de interesse comum. Continua a ser essencial uma forte coordenação da ação com a OTAN.

5. Liderar em matéria de conhecimento situacional marítimo

5.1. A abordagem da UE em matéria de segurança marítima deve facilitar a identificação proativa de oportunidades, ameaças e vulnerabilidades, bem como ser suficientemente ágil para responder rapidamente às mudanças no panorama marítimo. Além disso, deve envolver todas as partes interessadas pertinentes no domínio da segurança marítima, reconhecendo simultaneamente as responsabilidades, os impulsionadores, as prioridades e as restrições orçamentais de cada.

5.2. O CESE observa que, em 21 de fevereiro de 2023, a China lançou a sua Iniciativa de Segurança Global, um quadro através do qual a China pretende lançar várias iniciativas diplomáticas para alargar o seu círculo de nações amigas e criar uma ordem de governação da segurança à revelia da influência ocidental, com a potencial inclusão da Rússia como um dos principais participantes.

5.3. A partilha de informações confidenciais no interior da UE e da OTAN continua a ser um desafio devido à falta de um acordo de segurança entre Chipre, um Estado-Membro da UE que não é membro da OTAN, e a OTAN, o que dificulta a cooperação e persistirá enquanto a questão Chipre-Turquia continuar por resolver. O CESE gostaria que a UE intervisse nesta questão o mais rapidamente possível e facilitasse o apoio a Chipre, para assegurar a aplicação do Acordo de Ancara ⁽⁵⁾.

5.4. É fundamental assegurar a proteção dos marítimos durante as operações de busca e salvamento no mar relacionadas com o tráfico de seres humanos e a migração ilegal, tal como acordado no Protocolo de Palermo ⁽⁶⁾. Os Estados-Membros devem estabelecer um quadro jurídico claro para evitar acusações contra pessoas que cumpram o seu dever de salvar e preservar vidas no mar.

5.5. A UE deve intensificar a sua cooperação atual com os parceiros internacionais para resolver questões de interesse mútuo, como a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos, adotando simultaneamente medidas proativas para gerir os riscos tão próximo da sua origem quanto possível e exequível. A cooperação em matéria de segurança marítima deve constar de futuros acordos comerciais entre a UE e os países parceiros.

6. Gerir os riscos e as ameaças

6.1. O CESE considera que a agressão militar da Rússia, a sua imprevisibilidade e a utilização de estratégias híbridas pela Rússia representam uma ameaça significativa para a segurança marítima internacional e uma intenção contínua de ignorar o sistema assente em regras.

6.2. Importa reconhecer a ênfase colocada nas infraestruturas críticas da UE. O CESE assinala e saúda a decisão da Comissão Europeia de acrescentar os cabos de ligação Internet e os gasodutos submarinos localizados fora dos territórios nacionais à lista de infraestruturas críticas da UE que requerem especial atenção e proteção, colmatando o facto de não serem abrangidos pela Diretiva Resiliência das Entidades Críticas ⁽⁷⁾. Esta situação exige uma resposta urgente da UE e da OTAN.

⁽⁵⁾ Acordo de Ancara.

⁽⁶⁾ Protocolo de Palermo.

⁽⁷⁾ Diretiva Resiliência das Entidades Críticas.

6.3. O CESE reconhece a maior ênfase colocada nas ameaças híbridas e nas ciberameaças na estratégia atualizada, uma vez que estas representam um risco significativo para as infraestruturas e capacidades marítimas críticas. A fim de estabelecer normas mundiais, a UE deve defender a sua visão de cibersegurança centrada num ciberespaço assente em regras e em quadros de boa governação, bem como enfrentar ameaças à cibersegurança a nível da Organização Marítima Internacional.

6.4. A proposta de criar um quadro abrangente para fazer face aos perigos que representam os engenhos explosivos não detonados, as armas ativas e as armas químicas no mar é extremamente importante e urgente. É fundamental utilizar tecnologias inovadoras para monitorizar e neutralizar de forma segura estas ameaças, minimizando simultaneamente o impacto ambiental.

6.5. O CESE manifesta a sua preocupação com o facto de o plano de ação não fazer qualquer referência à garantia da segurança alimentar dos cidadãos da UE e considera fundamental que se conceda especial atenção à gestão adequada dos nossos recursos hídricos e à execução de políticas que contribuam para a segurança alimentar da UE e a nível mundial. No entanto, o CESE acolhe favoravelmente as ações propostas para combater a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada e considera que é necessário continuar a apoiar a gestão sustentável das pescas e a proteção das operações de pesca legítimas da UE.

6.6. O CESE salienta a importância da estratégia marítima global da UE para satisfazer as necessidades futuras do setor dos transportes marítimos. É essencial que a estratégia mundial sobre as tripulações seja posta em prática para atrair e manter marítimos devidamente qualificados e certificados. A UE deve fazer parte deste esforço mundial. O CESE salienta a importância dos navios com pavilhão da UE, uma vez que, em certos casos, as normas em matéria de emprego e ambiente nos «registos abertos» são inferiores. Importa também avaliar os antecedentes dos marítimos em postos de comando.

7. Reforçar as capacidades

7.1. Para que a UE assuma uma posição forte na sua vizinhança marítima, deve investir de forma sistemática nas suas capacidades navais e recorrer cada vez mais à mutualização e à partilha entre os Estados-Membros. O CESE assinala a necessidade crescente de capacidades avançadas e de estruturas adaptáveis num panorama marítimo em rápida evolução e considera essencial assegurar sinergias entre as capacidades militares europeias fragmentadas e identificar domínios prioritários para os esforços operacionais e de aquisição, nomeadamente uma maior ênfase nas capacidades militares produzidas na UE.

7.2. Os Estados-Membros devem intensificar os esforços para desenvolver as suas capacidades no setor marítimo, fazendo avançar as prioridades da UE em matéria de desenvolvimento de capacidades, nomeadamente as perspetivas de colaboração delineadas na análise anual coordenada da defesa, no âmbito da CEP, do FED ou a nível nacional. Tal deve incluir também a execução do Plano de Desenvolvimento de Capacidades Cívicas.

7.3. O CESE considera que os membros da CEP podem criar um conjunto de forças navais capaz de se preparar para as operações navais da UE, bem como para realizar ações de formação e exercícios conjuntos. Esta abordagem complementar o conceito de presença marítima coordenada da UE e alinhar-se-ia com as forças marítimas permanentes da OTAN. Além disso, a priorização de determinados projetos no âmbito da CEP é essencial para alcançar a autonomia estratégica da UE, em especial à luz dos recentes cortes orçamentais em programas como o FED, a mobilidade militar e o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz.

7.4. Atualmente, as marinhas europeias não possuem as capacidades navais de ponta necessárias para realizar em simultâneo várias operações relacionadas com linhas de comunicação marítimas. O desenvolvimento de capacidades como porta-aviões, submarinos, navios de combate de superfície e navios de apoio no âmbito da CEP e do FED contribuirá para reforçar a segurança marítima da UE.

7.5. O conflito entre a Rússia e a Ucrânia veio destacar a importância da segurança no mar Negro, que tem consequências mundiais de grande alcance em domínios como a segurança energética e alimentar, a prosperidade e a estabilidade. O CESE recomenda o reforço da coordenação a nível da OTAN em exercícios militares nesta região e propõe que a OTAN elabore uma estratégia específica para o mar Negro.

7.6. O CESE observa que não existe uma plataforma de vigilância marítima centralizada a nível da UE capaz de cumprir os requisitos dos intervenientes civis e militares ativos no domínio marítimo. Em vez disso, a vigilância é efetuada separadamente pela Frontex (Agência da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira), pela EMSA (Agência Europeia da Segurança Marítima) e pela AECF (Agência Europeia de Controlo das Pescas).

8. Educar e formar

8.1. Os Estados-Membros da UE devem dar prioridade ao reforço da sua capacidade para atrair e manter trabalhadores altamente qualificados. Para tal, podem aproveitar as oportunidades existentes, como a CEP e o FED. Além disso, o programa de investigação e inovação da UE Horizonte 2020 pode também apoiar este objetivo através do financiamento de projetos destinados a desenvolver capacidades de avaliação das ameaças, de cibermodelização e de simulação, que são cruciais para a eficácia das operações cibernéticas.

8.2. O CESE destaca a importância da formação dos marítimos e o papel desempenhado pelos centros de ensino e formação de marítimos a este respeito. É de extrema importância assegurar que os marítimos têm acesso a programas de requalificação e de melhoria de competências para se familiarizarem com os sistemas automatizados e as novas tecnologias, bem como para desenvolverem todas as competências adequadas para lidar com as ciberameaças e todos os tipos de incidentes de segurança. A Convenção Internacional sobre Normas de Formação, de Certificação e de Serviço de Quartos para os Marítimos, atualmente em análise e revisão, deve ser devidamente atualizada e criar currículos e programas de formação modernos para desenvolver as competências necessárias aos marítimos.

8.3. As condições de trabalho e de vida dignas para os marítimos são fatores importantes que contribuem para a atração e retenção destes trabalhadores e que não devem ser comprometidos por considerações de custos. A redução dos custos com as normas de trabalho não é a abordagem adequada para manter a competitividade a nível mundial. O papel da Convenção do Trabalho Marítimo, de 2006, foi corretamente reconhecido, uma vez que proporciona condições de concorrência equitativas no setor. No entanto, continuam a subsistir problemas com a sua aplicação adequada. As más condições de trabalho no setor podem aumentar os riscos para a segurança marítima da UE. Por conseguinte, é necessário um debate inclusivo e a utilização de todos os meios disponíveis, tais como o recurso ao diálogo social e a promoção da negociação coletiva, para abordar a vertente das condições de trabalho e alcançar normas de trabalho mais rigorosas e uma concorrência leal.

9. Observações finais

9.1. O CESE observa que a comunicação conjunta carece de uma dimensão executiva, uma vez que não estabelece os meios nem um quadro de governação que possam definir um papel de coordenação para as diferentes iniciativas em matéria de segurança e proteção do transporte marítimo. Embora constitua um contributo significativo, há ainda muito por fazer e acordos importantes a realizar para que não permaneça apenas uma declaração de intenções.

9.2. O CESE congratula-se com o anúncio da elaboração de um relatório três anos após a decisão de aprovação da estratégia atual e considera que tal documento deve começar pela avaliação do número de propostas acordadas e aplicadas. Além disso, o CESE observa que a execução da estratégia tem de se adaptar continuamente para assegurar que a sua pertinência e eficácia continuam a ser adequadas à sua finalidade.

9.3. Surpreendentemente, a estratégia proposta não menciona o papel da sociedade civil uma única vez (nem mesmo as associações de voluntariado que participaram em operações de busca e salvamento no mar por sua conta e risco). O CESE considera que a colaboração contínua e os debates construtivos devem envolver a sociedade civil da UE, a fim de garantir o apoio dos cidadãos à proposta da Comissão e às ações previstas no futuro, com a participação dos parceiros sociais, de organizações não governamentais, de grupos de reflexão e do meio académico.

9.4. O CESE observa que o Tribunal de Contas Europeu (TCE) publicou um relatório sobre a defesa da UE, advertindo que, embora a Comissão Europeia e a Agência Europeia de Defesa tenham retirado alguns ensinamentos valiosos sobre o tratamento de projetos de investigação colaborativos, a estratégia da Comissão carece de planeamento a longo prazo e a organização não dispõe de pessoal suficiente para dar resposta às exigências crescentes que se lhe colocam neste domínio⁽⁸⁾.

9.5. O CESE gostaria que fosse dada maior ênfase à prevenção, uma vez que, além de poupar vidas e evitar destruição, também contribui para a paz, a segurança e o desenvolvimento sustentável e facilita a resolução de tensões subjacentes.

⁽⁸⁾ Relatório Especial do TCE: Ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa.

9.6. O CESE considera que a estratégia e o plano de ação deveriam ter abordado de forma mais exaustiva a questão da concorrência pelo espaço marítimo, que pode dar origem a riscos para a segurança e mesmo provocar conflitos entre os diferentes setores industriais marítimos.

9.7. O CESE apela à integração e coordenação das plataformas e sistemas informáticos atuais que permitem a partilha de informações a nível da UE no setor marítimo. A este respeito, o CESE aguarda com expectativa a entrada em funcionamento do programa CISE em 2024 e considera-o um passo extremamente importante em matéria de vigilância marítima, assentando na colaboração em tempo real entre várias entidades e assegurando simultaneamente a eficácia e a eficiência em termos de custos das atividades de vigilância marítima. O CESE salienta que um sistema em tempo real tão complexo deve dispor de um sistema de defesa de cibersegurança robusto e de alto nível em todas as suas entidades e pontos de contacto.

9.8. Por último, o CESE destaca a importância de disponibilizar financiamento à altura das expectativas da comunicação conjunta, pois este aspeto está totalmente ausente da nova proposta para uma Estratégia de Segurança Marítima da UE.

Bruxelas, em 21 de setembro de 2023

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE