

Centro de Estudos Estratégicos da Marinha

## CADERNOS NAVAIS

N.º 51 – Janeiro – Março de 2019

# Portugal, como potência costeira

Vice-almirante Alexandre Reis Rodrigues



Centro de Estudos Estratégicos da Marinha

**CADERNOS NAVAIS**

N.º 51 – Janeiro – Março de 2019

# **Portugal, como potência costeira**

**Vice-almirante Alexandre Reis Rodrigues**

Edições Culturais da Marinha

LISBOA

O Centro de Estudos Estratégicos da Marinha (CEEM) foi criado pelo Despacho número 13/18, de 12 de abril, do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), sucedendo ao Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE), cuja origem remonta ao ano de 1999.

O CEEM, situado na direta dependência do Almirante CEMA, tem como principais incumbências a reflexão e o estudo nas áreas da estratégia marítima, doutrina naval e projeção externa da Marinha.

No âmbito das suas competências, o CEEM promove a publicação de textos sobre temas da sua vocação, através das coleções dos Cadernos Navais, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

**TÍTULO:**

Portugal, como potência costeira

**COLEÇÃO:**

Cadernos Navais

**NÚMERO ANO:**

51/Janeiro-Março 2019

**EDIÇÃO:**

Comissão Cultural de Marinha  
Centro de Estudos Estratégicos da Marinha (CEEM)

ISBN: 978-989-8159-87-8

Depósito legal n.º 183119/02

**EXECUÇÃO GRÁFICA:** Instituto Hidrográfico/Luís Gonçalves

**TIRAGEM:** 200 exemplares

# O AUTOR

## Vice-almirante Alexandre Reis Rodrigues

O Vice-almirante Alexandre Daniel Cunha Reis Rodrigues como oficial subalterno, serviu no Destacamento n.º 7 de Fuzileiros Especiais (Guiné 1963/65) e comandou o patrulha “Cunene” em Angola (1969/71). Como oficial superior, comandou a fragata “Roberto Ivens” (1985/86) incluindo um período de atribuição à Força Naval Permanente do Atlântico.

Em terra, chefiou a Divisão de Operações do Estado Maior do então Comando Naval do Continente e serviu durante cinco anos no Estado-Maior da Armada, primeiro como Chefe da Divisão de Operações e, mais tarde, como Chefe da Divisão de Planeamento.

Como oficial-general, foi Comandante da Força Naval Permanente do Atlântico (de que tinha sido chefe do Estado Maior Internacional, enquanto oficial superior), Superintendente dos Serviços de Material da Armada, Comandante Naval, Comandante do Quartel-General da NATO em Oeiras (CINCSOUTHLANT) e comandante da EUROMARFOR. Concluiu a sua carreira na Marinha como Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada.

Depois de passar à Reserva, foi vice-presidente da Comissão de Relações Internacionais da Sociedade de Geografia de Lisboa (2003/2007), e da *Atlantic Treaty Association*, (2003/2006). Publicou os livros *Nos Meandros da Política de Defesa* (2002), *Defesa e Relações Internacionais* (2004), *Junho de 1998 - Bissau em Chamas* (coautor) (2007) e *Planeamento Militar por capacidades – Uma visão político-estratégica* (2015). É membro do Conselho Consultivo de várias revistas e institutos e fundador e coordenador do jornal *on-line* “Defesa e Relações Internacionais” desde 2003.



# ÍNDICE

<b>3</b>	O Autor
<b>7</b>	Introdução
<b>8</b>	O estatuto de potência costeira
<b>10</b>	O critério da “Localização estratégica”
<b>25</b>	O critério “Ambição e vontade política”
<b>34</b>	O critério “Capacidades”
<b>56</b>	Nota final
<b>57</b>	Bibliografia
<b>60</b>	Cadernos Navais - Volumes Publicados



# 1. Introdução

Potência costeira é um termo que foi introduzido, em 1994, num ensaio de Jacob Borrensen<sup>1</sup>, para designar um estado costeiro de pequena ou média dimensão, cujo interesse nacional está em grande parte relacionado com o mar, quer pela relevância da sua posição estratégica para o controlo do seu uso nas áreas adjacentes, quer pela importância dos respetivos recursos.

*Borrensen* propôs esse qualificativo no âmbito do desenvolvimento de uma teoria de emprego do poder naval por parte de um estado costeiro, nas condições acima referidas, tendo em vista garantir um nível de liberdade de ação à medida das necessidades de promoção e proteção dos seus interesses no mar.<sup>2</sup> O autor procurou analisar sobretudo a forma de gerir as limitações inevitáveis na proteção e defesa dos interesses relacionados com o uso do mar num estado costeiro que não seja, simultaneamente, uma potência naval. É um assunto que interessa diretamente a Portugal, país a que, aliás, o autor se refere concretamente como um estado costeiro típico.<sup>3</sup>

Este texto tem o ensaio de *Borrensen* como ponto de partida, mas difere, quer quanto ao objetivo a atingir, quer quanto à linha a seguir. *Borrensen*, como acima explicado, centrou-se na elaboração de uma teoria do emprego do poder naval por parte de estados costeiros - sobretudo com base na experiência do seu próprio país, a Noruega - sugerindo orientações, quer ao nível estratégico, quer ao nível operacional, à luz do ambiente de segurança então prevalecente.

Neste trabalho, procura-se desenvolver uma caracterização do estatuto de potência costeira, identificando os critérios aplicáveis, para, subsequentemente, fazer a sua ligação com a situação existente em Portugal.

Subjacente a esta iniciativa está a ideia de que a adoção e aplicação desse estatuto ajudará a racionalizar, num quadro de recursos limitados, as prioridades com que precisa de ser encarada a estreita ligação do país com o uso do mar. É a altura certa para o fazer. Aproximando-se o momento de ver reconhecida pelas Nações Unidas a extensão da plataforma continental,<sup>4</sup> torna-se inadiável dar um novo impulso na preparação do país para os respetivos desafios, quer no campo económico e de afirmação internacional, quer no respeitante ao cumprimento das correspondentes obrigações e proteção de interesses na área da segurança e defesa.

---

<sup>1</sup> "Coastal Power. The sea power of the coastal state and the management of maritime resources", *Journal of Strategic Studies*.

<sup>2</sup> «The coastal power theory suggests how small states with an ocean coast may think about sea power, may apply naval force in order to increase their own freedom of action and thus further and protect their own interests.»

<sup>3</sup> Outros países, citados por Borrensen como potências costeiras típicas: Noruega, Espanha, Chile, África do Sul, etc.

<sup>4</sup> Realizou-se a 11 de agosto de 2017, na sede das Nações Unidas, a primeira reunião do processo de apreciação da proposta submetida em maio de 2009.



## 2. O estatuto de potência costeira

Na interpretação que este texto propõe, o termo “potência costeira” visa referir a condição de países que, tendo o seu destino e progresso estreitamente ligados ao uso do mar, adotam, ao nível estratégico, uma postura que procura explorar todas as potencialidades dessa situação para, assim, melhorar a sua situação e compensar os eventuais défices de poder nacional noutras áreas.

Como a generalidade dos termos deste tipo, este também tem apenas uma natureza político-académica. Não inclui, portanto, qualquer dimensão jurídico-legal visando um reconhecimento formal no campo internacional. Também não requer uma definição precisa. É tanto sinónimo de saber, capacidade científica de investigação, empreendedorismo, etc. como capacidade de proteção de interesses e de exercer influência. É, como veremos, sobretudo, um conceito que cada país adaptará, como melhor convier à sua situação e propósitos. Em qualquer caso, incluirá os seguintes elementos de caracterização:

- a. Pressupõe uma postura multifacetada a considerar em quatro planos distintos, mas complementares. Serão os seguintes: plano científico para conhecimento das potencialidades da área em termos de recursos; plano empresarial para a exploração económica desses recursos; plano de segurança e defesa para a manutenção de condições de segurança e, finalmente, o plano das relações externas para coordenação de ações com aliados e amigos, para permitir uma participação ativa na discussão dos problemas de governação do mar e para projeção da imagem do país.
- b. Abrange um setor alargado da atividade do Estado, nomeadamente o dos que exercem funções no âmbito do transporte marítimo comercial, das pescas e outras utilizações económicas do mar, da proteção ambiental, da segurança marítima e defesa, da cooperação internacional, etc.
- c. Encara o conceito de poder como decorrente de um posicionamento geográfico no domínio marítimo que, se devidamente explorado, pode projetar o país em várias dimensões, quer no contexto interno, quer no externo. Implica, portanto, a posse, nos domínios aplicáveis, de uma capacidade credível de conversão de todos os tipos de recursos estratégicos em resultados que acrescentem valor à importância do país.

No caso de Portugal, será, seguramente, um conceito que facilitará uma abordagem de todos os desafios para uso do mar segundo uma visão estratégica que tenha em conta as interdependências de um ambiente que é, simultaneamente, espaço de desenvolvimento, espaço de segurança e

defesa e espaço de projeção de influência internacional.<sup>5</sup> Tenho a convicção de que ajudará a promover:

- a. Uma visão atual da forma de encarar a soberania, como um complexo de poderes com várias vertentes - económica, científica, financeira, militar e cultural - a que se deve acrescentar a capacidade de se fazer ouvir no plano internacional como ator empenhado na manutenção da ordem internacional e, neste caso particular, na boa governação dos mares;
- b. Uma mais eficaz mobilização das vontades para contemplar a necessidade de novas respostas às alterações no quadro de potencialidades e vulnerabilidades que o alargamento da plataforma continental introduzirá;
- c. A recuperação de uma identidade marítima abertamente virada para o futuro, sob uma visão estratégica, que encontre nas glórias passadas as lições que importa hoje recuperar;
- d. Uma forma de garantir que a opinião pública conhece a essência e percebe a utilidade e propósito da sua Marinha,<sup>6</sup> nas suas várias valências - garantir a segurança, proteger interesses e representar o País no exterior - e compreende que se manter uma marinha é caro, muito mais será não a ter ou, pior, não a manter no adequado grau de prontidão.
- e. A ideia de que o país ser pequeno não é impeditivo de ter influência, importância política e de ter boas perspetivas económicas.

Potência costeira, como estatuto, deve observar determinados critérios. São três, na minha ideia: localização com importância estratégica (critério chave), ambição e vontade política para usar as respetivas vantagens em todos os domínios aplicáveis e as capacidades necessárias para alcançar os objetivos estabelecidos (critérios complementares).

---

<sup>5</sup> Miguel Marques coloca o desafio em termos de o País passar a ter um “Centro de decisão de alcance global em contexto marítimo” (Caderno Naval nº49, julho-setembro 2018), identificando “dez notas” sobre o caminho a seguir: 1. Adotar uma abordagem integrada das atividades do mar; 2. Fazer parcerias com quem nos pode ajudar; 3. Manter as competências alcançadas no campo da salvaguarda da vida humana no mar; 4. Valorizar a sustentabilidade ambiental do mar; 5. Cativar mais investimento e financiamento para a economia do mar; 6. Dar prioridade à gestão do conhecimento do mar; 7. Tirar partido dos benefícios da digitalização; 8. Fomentar um diálogo comercial internacional; 9. Resolver os estrangulamentos que criam barreiras nos vários setores; 10. Encarar a cultura marítima como essencial para o desenvolvimento sustentado da economia do mar.

<sup>6</sup> «An informed public can guide the Nation to make prudent defense decisions; an uninformed public is a danger to liberty. We should address the major misconceptions about sea power as vigorously and openly as possible. If we remain apathetic, if we are overly secretive, or if we underestimate the public ability to understand our profession, we will have no one to blame but ourselves if the public fails to understand and appreciate sea power», (1989), “Selling Sea Power”, *Proceedings*, July.

Analisarei seguidamente o conteúdo genérico de cada um destes critérios e como se aplicam ao caso nacional, mas com o foco dirigido para as questões de segurança e defesa e de relações internacionais que, no conjunto dos trabalhos entretanto desenvolvidos, são as que têm sido menos abordadas, não estando, aliás, minimamente tratadas na Estratégia Nacional para o Mar 2013/2020 (ENM 2013/2020).<sup>7</sup>

### 3. O critério da “Localização estratégica”<sup>8</sup>

#### a. Como conceito

*“The role a state can play in the world is strongly affected by its position on the map. Thanks to geographical location, certain states which are small in area have made a greater mark in history than larger nations endowed with far greater resources” (Renouvin, Pierre and Duroselle, Jean Baptiste (1967) “Introduction to the history of international relations” New York Praeger).*

Uma localização com importância estratégica significa um posicionamento geográfico que permita ao país em causa desempenhar um papel internacional mais relevante do que seria de esperar da sua dimensão e recursos. Dá vantagens no relacionamento internacional com estados que tenham interesses sobre o mesmo espaço ou que queiram impedir que venha a ser objeto de interferências por potências com alinhamentos políticos diferentes.

No âmbito marítimo, será uma posição que proporcione condições privilegiadas para o controlo da área marítima adjacente como espaço de comunicação, como espaço económico e como espaço de segurança, defesa e de afirmação internacional. Pressupõe, como base de sustentação, uma estratégia que precisa de ser executada continuamente, mesmo em tempo de paz, para defesa do sistema global de cujo funcionamento, na dimensão marítima, depende a economia mundial.

Terá importância acrescida se estiver próxima de uma zona de tráfego marítimo comercial importante para o funcionamento da economia mundial ou de uma zona sensível em termos de defesa. Valoriza-se também com a eventual existência de ilhas que possam constituir pontos de apoio às operações navais. Não tem, necessariamente, que incluir uma fonte de recursos importantes, mas essa circunstância acrescenta valor quando se verifica.

---

<sup>7</sup> A ENM 2013/2020 estabelece os seguintes cinco objetivos: 1. Recuperar a identidade marítima nacional; 2. Concretizar o potencial económico, geoestratégico e geopolítico; 3. Aumentar até 2020 a contribuição do setor para o PIB em 50%; 4. Reforçar a capacidade científica e tecnológica; 5. Consagrar Portugal, a nível global, como nação marítima e parte incontornável da Política Marítima Integrada e da Estratégia Marítima da União Europeia para o Atlântico.

<sup>8</sup> «Strategic location is defined as the quality of being situated on the earth's surface in such a way that location, alone or in combination with other factors, is of significance in international relations» (Curry, James E., (1977) “History”).

Será, em resumo, uma posição que facilite o controlo das chamadas “áreas marítimas chave” (“*key maritime terrain*”):

«Any maritime area whose seizure, retention or control enables influence over traffic, flow or maneuver of military, commercial, illicit and civilian vessels, communication networks and resources»<sup>9</sup>.

Uma localização estratégica é, portanto, uma fonte de poder, mas não é, por si só, um instrumento do poder nacional. Para que seja também instrumento, é imprescindível que exista a vontade política, a ambição e as capacidades necessárias para usar a respetiva vantagem na prossecução dos objetivos estabelecidos e na proteção dos interesses. Exige o que *Joseph Nye*<sup>10</sup> designa por “poder inteligente”, ou seja, uma organização específica do Estado para explorar esse potencial e, através dele, reduzir as suas vulnerabilidades.

## b. Portugal

Portugal tem uma configuração territorial arquipelágica e um posicionamento geográfico que, no seu conjunto, lhe permitem cumprir todas as facetas do critério “localização estratégica” para o estatuto de potência costeira. Consegue juntar condições privilegiadas de apoio ao controlo de uma vasta área do Atlântico Norte que é para os EUA um “*key maritime terrain*” da sua própria estratégia de segurança – controlo vital, quer no campo da defesa, quer no da segurança marítima – com o acesso a uma extensíssima área onde detém direitos exclusivos de exploração de recursos.

São duas dimensões de uma mesma realidade que, embora de natureza diferente, se reforçam mutuamente no sentido de afirmação do país como potência costeira. Combinam interesses de vária ordem – segurança, económicos, políticos, etc. – com responsabilidades, quer internas, quer de estreita cooperação internacional com as organizações que estão a tentar coordenar o esforço de manter a ordem no mar e proteger o exercício dos direitos que a Convenção do Mar atribui aos países costeiros.<sup>11</sup>

Não são apenas um privilégio que os portugueses passarão a desfrutar. São um desafio multifacetado que confronta o País com um conjunto de ocasiões

---

<sup>9</sup> Definição proposta por Olivia Gerard, em “*Geopolitical Gerymandering and the importance of key maritime terrain*”, 3 October 2018. Será uma adaptação do conceito “*key terrain*” que o dicionário de termos militares do Departamento da Defesa americano define do seguinte modo: «Any location, or area, the seizure or retention of which affords a marked advantage to either combatant».

<sup>10</sup> “O futuro do poder” edição Círculo dos Leitores, Temas e Debates, (2010). Poder inteligente: «capacidade de converter os recursos em poder concreto no sentido de obter os resultados desejados, o que exige estratégias bem concebidas e uma liderança capaz.»

<sup>11</sup> Loureiro dos Santos, num trabalho sob o título “Factores condicionantes do Sistema de Defesa Português e do seu funcionamento” recomendava as seguintes três capacidades principais: 1. Capacidade de controlo do mar e espaço aéreo; 2. Capacidade de complementar as Forças de Segurança no combate ao crime organizado, terrorismo, emergências e socorro; 3. Capacidade de operar em operações combinadas.

novas para encarar o mar como um meio para abrir um ciclo de desenvolvimento que o retire das crises cíclicas, como um pretexto para iniciar um projeto mobilizador e como uma oportunidade para projetar o País como um contribuinte ativo da segurança e da estabilidade no Atlântico.

### (1) A dimensão localização

A importância de uma posição estratégica no ambiente marítimo não se avalia apenas pelas facilidades – potenciais ou reais – que proporciona para o controlo das águas adjacentes. Depende da necessidade desse controlo e essa pode variar ao longo do tempo, entre os extremos da indispensabilidade e o da irrelevância, consoante as condições de segurança na área. Depende também do tipo e da natureza do controlo que é necessário assegurar (alto mar ou litoral) e varia em função das infraestruturas que tenham sido construídas, para a finalidade pretendida, e da forma como são mantidas para utilização imediata se as circunstâncias o exigirem.

A configuração territorial de Portugal exemplifica perfeitamente esta variedade de possibilidades e a sua evolução ao longo do tempo. É uma configuração que mostra que, não obstante a importância dos Açores e do seu papel central, é o conjunto das três parcelas territoriais que mais conta. Em especial, pela diversidade de respostas que proporciona para enfrentar as várias facetas dos desafios de segurança, numa região onde se jogam interesses de segurança cuja proteção está primariamente dependente da forma como Portugal controla as suas áreas marítimas de jurisdição. São três as linhas de atuação a considerar para essa finalidade.

Primeira, a que respeita à segurança do intenso tráfego marítimo mercante que passa ao longo da costa continental e cuja fluidez é essencial para a economia mundial e, naturalmente, vital para as europeias.<sup>12</sup> Abrange as rotas que ligam a Europa do Norte com o Mediterrâneo, incluindo o tráfego proveniente dos grandes centros de produção na Ásia (em especial a China), as que ligam o Atlântico Norte com o Atlântico Sul, nos dois sentidos, para além da navegação que entra e sai dos portos nacionais, mais a de pesca e de cruzeiro. A sua segurança depende sobretudo de não permitir défices de vigilância que possam fazer da área um alvo atrativo (*“soft target”*), quer aos olhos de atores não governamentais que exploram o uso do mar para fins ilegais, quer aos olhos de eventuais interessados em seguir uma estratégia de perturbação do tráfego marítimo internacional. Ou, num cenário mais complexo, que possam ser objeto do mais recente desafio das ameaças híbridas, que, na variedade sem limites das suas versões - nomea-

---

<sup>12</sup> «Some 90 percent of European Union's external trade and 40% of its internal trade is transported by sea. The European Union is the third largest importer and the fifth global producer of fisheries and aquaculture. More than 400 million passengers pass through EU ports each year» (*“The European Union's Approach to Maritime Security”*, Rudolf Roy, *Routeledge Handbook of Naval Strategy and Security*).

damente no domínio marítimo<sup>13</sup> - é matéria de preocupação grande da União Europeia e da NATO e prioridade de cooperação, desde 2016.<sup>14</sup>

A segunda, deve garantir que a natural exposição geográfica das costas portuguesas a algumas ameaças assimétricas - o tráfico ilegal de drogas, em primeiro lugar - não se torna num problema europeu, muito menos, nacional. É matéria de preocupação prioritária, a exigir uma vigilância que permita detetar em tempo útil qualquer ação contrária aos nossos interesses ou atividades ilegais e responder em conformidade com o objetivo de preservar a jurisdição nacional. No caso do tráfico de drogas, não é apenas um desafio de segurança do litoral português. É do âmbito mais geral do controlo do mar na medida em que respeita a situações que são expressões de problemas cuja origem está distante, inclusivamente no outro lado do Atlântico. A sua proveniência é, de facto, diversa. Inclui quer o tráfego proveniente diretamente da América Central e do Sul, quer o que segue um percurso terrestre africano até chegar ao Mediterrâneo, para daí tentar a entrada na Europa. É nesta perspetiva que a disponibilidade de pontos de apoio estrategicamente localizados - como é caso dos Açores e da Madeira - serão sempre uma mais-valia no esforço de organização da cooperação internacional.

Há mais um aspeto importante a considerar neste âmbito.<sup>15</sup> A proteção das chamadas “autoestradas digitais”, a rede de cabos submarinos por onde hoje passa 95% do tráfego de comunicações internacionais (correio eletrónico, internet, telefones, transferências bancárias, etc.). A prioridade que é indispensável dar hoje à segurança cibernética precisa de incluir a segurança física da rede em que o sistema funciona, quer de acidentes,<sup>16</sup> quer de ações deliberadas<sup>17</sup> para exploração da dupla vulnerabilidade do sistema: a cres-

---

<sup>13</sup> Um dos últimos cenários estudados (maio de 2018) baseou-se no seguinte tema: “*Harbour Protection under Hybrid Threat Conditions*”, a que se seguiu uma “workshop” para identificar medidas de prevenção e respetivo impacto no desenvolvimento de capacidades. A “workshop” foi organizada pelo “*European Center of Excellence for Countering Hybrid Threats*”, em Helsínquia, com a colaboração da Agência Europeia de Defesa. “*Cooperating to counter Hybrid Threats*” (2018, 23 November), “*NATO Review Magazine*”, Axel Hagelstam and Kirsti Narinem.

<sup>14</sup> Em junho de 2016, A União Europeia e a NATO subscreveram uma declaração conjunta que definiu um conjunto de propósitos comuns e 74 medidas concretas, a que se seguiu, em julho de 2018, uma segunda declaração a chamar a atenção para as questões de mobilidade militar, contra-terrorismo e preparação para o risco de ataques químicos, biológicos, radiológicos ou nucleares. (EEAS (2015) 731 *Food-for-thought paper, “Countering Hybrid Threats”* e “*NATO Countering the Hybrid Threat*”).

<sup>15</sup> Na realidade, além deste, existe um segundo ponto. A necessidade de dar maior atenção à segurança de infraestruturas instaladas no mar, nomeadamente as plataformas de extração de petróleo “*offshore*”, presentemente responsável por um terço da produção total. Não o refiro no texto porque, pelo menos de momento, não se aplica a Portugal.

<sup>16</sup> Ocorrem, por ano, entre 100 e 150 incidentes graves devido a atividades humanas (de pesca, de fundear, etc.). Se a divulgação das localizações dos cabos submarinos e pontos de amarração a terra nas cartas de navegação não evita estes incidentes, por outro lado, está a facilitar ações deliberadas para causar perturbação. Na costa portuguesa, Carcavelos, Seixal, Sesimbra e Sines são quatro importantes pontos de ligação costeira da rede de cabos submarinos.

<sup>17</sup> «*Russian submarines and spy ships are aggressively operating near the vital undersea cables that carry almost all global Internet communications, raising concerns among some American military and intelligence officials that the Russians might be planning to attack those lines in times of tension or conflict.*», “*The New York Times*”, 25 Oct 2015, David E. Sanger and Eric Schemitt.

cente dependência das sociedades do seu funcionamento, em especial as mais avançadas, e a publicação aberta dos mapas com o traçado das redes e, pior, o posicionamento dos pontos de amarração a terra.<sup>18</sup>

A terceira linha de atuação respeita ao controlo do alto mar no Atlântico Norte. Foi a que mais se alterou na sequência imediata do fim da Guerra Fria com a implosão da União Soviética e o subsequente desaparecimento da presença naval russa no Atlântico, desfecho que levou a precipitadamente concluir que a importância dos Açores, como centro de apoio ao controlo do alto mar, tinha-se reduzido substancialmente. Foi de facto assim durante as três décadas do período unipolar, que se seguiu ao fim da competição bipolar que caracterizou toda a Guerra Fria. No entanto, esta situação está sob um processo de alteração que, de forma preocupante, assume os contornos de um regresso a um clima de competição entre as grandes potências, que o fim da Guerra Fria levou a pensar que não voltaria. Voltou e está a acentuar-se, precisamente com o mar num papel central, como se verá seguidamente, com breves análises da situação no Atlântico Norte, no Atlântico Sul e no Mediterrâneo. Muito embora seja razoável assumir que os desafios se situarão mais à volta da competição económica, acesso a recursos e instabilidades sociais do que confrontos diretos entre potências militarmente poderosas, temos que continuar a ter presente que o uso coercivo do poder militar continuará a ter que ser visto como uma possibilidade para que nenhum país pode deixar de se preparar de acordo com as suas possibilidades e interesses, quer para se defender, quer para o usar, qualquer que seja a situação presente.

*«The changing environment presents the international community with three main challenges: a rising tide of diffuse, multi-faceted lawlessness at sea; the risk of strategic naval competitions, possibly leading to the temptation to employ maritime means for the purpose of political intimidation or military coercion, short of outright aggression, or even to big power conflict; and the potentially adverse impact of climate change on maritime security».* (Diego Ruiz Palmer, *Nato Review*- 2010)

#### (a) Atlântico Norte

O Atlântico Norte continua a ter uma importância central no campo económico<sup>19</sup>, mas quanto à sua segurança está sob um processo de evolução

---

<sup>18</sup> Ao contrário destas debilidades, resta, como positivo, o nível de redundância com que o sistema está concebido, redundância que permite reduzir o impacto de possíveis ataques. *«The global undersea cable network does have a good deal of spare capacity, enabling the swift rerouting of global communications traffic in the event of an emergency like the 2006 Taiwan earthquake. Yet a well-planned attack could take this into account, targeting multiple intercontinental submarine cables, shore-based terminals, and coastal connection points. In the attack's aftermath, service providers would likely struggle to cooperate, scrambling to repair their own networks by hoarding skilled personnel and scarce hardware».* (*Under the sea – The vulnerability of the Commons*); Robert Martinage, *Foreign Affairs*, Jan/Fev 2015).

<sup>19</sup> *The North Atlantic Shipping lanes hold the gateways to the east and the west. If a ship is trying to go to Asia from the East Coast, its either going to have to travel through one or many shipping lanes in the Atlantic. Atlantic Ocean is the busiest international maritime trade (shipping) route.»*

cujo desfecho ainda não é possível antecipar, embora seja já hoje evidente que incluirá o regresso de uma presença naval da Rússia, pondo fim a quase três décadas de ausência. A situação é fácil de constatar pelo crescendo de atividade submarina que se tem verificado, mas são os próprios russos que não o escondem. O almirante russo Vladimir Korolev, em março de 2017, declarava que a atividade da Marinha russa tinha atingido os níveis da Guerra Fria, com a esquadra submarina a completar o mesmo patamar de horas de navegação por ano.<sup>20</sup>

Não devia ser surpresa. É exatamente isso o que nos diz a forma como Moscovo tem orientado o programa de reequipamento naval,<sup>21</sup> que aposta numa forte e sofisticada componente submarina.<sup>22</sup> Aliás, também se tornou evidente, desde há muito, que o propósito de Putin em recuperar o estatuto de grande potência – desde sempre, o objetivo central da sua presidência – passa, em termos navais, por fazer regressar a Marinha Russa a um estatuto semelhante ao que tinha durante a Guerra Fria, nas áreas de interesse prioritário. Serão a área de influência próxima, que inclui o mar Negro e o mar de Azov, o Cáspio, o Báltico e o mar de Barents – o tradicional santuário das suas forças de dissuasão nuclear<sup>23</sup> –, o Atlântico e o Ártico. O mar Negro, depois da anexação da Crimeia, tem sido um teatro com intensa e controversa atividade, incluindo repetidos incidentes de interceção aeronaval com unidades dos EUA<sup>24</sup>, em circunstâncias que sugerem ter perdido efeito os acordos firmados na Guerra Fria para a prevenção de incidentes.<sup>25</sup>

*«Russia deploys an increasing number of ships to the eastern Mediterranean, ostensibly to support its ally in Syria but tangentially to plant seeds of doubt within the NATO Alliance. It has also increased its naval presence in the Arctic and the Atlantic oceans and the Baltic and Black seas. Putin does not have a large navy, but he employs what he has for optimal effect».*  
(Jerry Hendrix)

---

<sup>20</sup> Na realidade, não se trata apenas de um regresso ao Atlântico. É um regresso também ao Mediterrâneo Oriental, que inclui a realização de exercícios importantes. Um dos últimos realizou-se na primeira semana de setembro de 2018, incluindo 25 navios de guerra e 30 aviões (bombardeiros, caças e aviões de patrulha marítima, etc.).

<sup>21</sup> A Rússia tem vindo a substituir a aposta em quantidade, que permaneceu durante a Guerra Fria, por um investimento que procura sobretudo valorizar a qualidade, com um programa de aquisição de novos meios em que se destacam os sofisticados submarinos nucleares da classe Borei e o Project 885M Yasen class, prevendo oito submarinos que os EUA consideram ser os mais sofisticados submarinos desde sempre (serão armados com 40 mísseis balísticos “Kalibr”, com ogiva nuclear ou convencional).

<sup>22</sup> «Admiral Foggo (Commander Allied Joint Force Command, Naples, Commander U.S. Naval Forces Europe, Commander U.S. Naval Forces Africa) asserted that the Fourth Battle of the Atlantic (the three previous battles were the First and Second World Wars, as well as the Cold War), which is the one we are fighting now, will be waged primarily beneath the waves, as increasingly sophisticated Russian submarines threaten the ability of NATO to exercise sea control in the North Atlantic, and consequently the sea lines of communication between the United States and Europe».

<sup>23</sup> Majumdar, Dave (2018) “The rise of Russia’s Military”, 19 June, “the National Interest”.

<sup>24</sup> Um dos últimos – pela altura em que redijo este texto – ocorreu a cinco de novembro de 2018 e incluiu a interceção de um EP3 “Aries” americano (“Airborne Reconnaissance Integrated Electronic System”), a voar em espaço aéreo internacional, e um caça russo SU-27. Dias depois, um caça russo aproximou-se perigosa e provocadoramente perto de um avião de reconhecimento dos EUA.

<sup>25</sup> Nomeadamente o “Agreement for the Prevention of the Incidentes On and Over the High Seas” (1972) e o “Prevention of Dangerous Military Activities” (1989), ambos reafirmados pela Federação Russa em 1998.



*«Russia is clearly trying to reestablish a sphere of influence in the gray states that sit between the Russian Federation and NATO. They are looking to reestablish a group of nations who can be their satellites, who can help them bolster their economy and their security, because as they look into the period beyond 2020, most of their trend lines are declining.»*  
(General Martin Dempsey)

Segundo a interpretação mais comum, a grande prioridade de Moscovo, no campo da estratégia naval, será, sobretudo, assegurar distanciamento estratégico, afastando da sua área de influência próxima qualquer presença naval da NATO. Não será preparar-se para um conflito de alta intensidade com os EUA e o Ocidente em geral, hipótese em que, apesar de tudo, estaria em desvantagem.

Para o Kremlin é uma questão de proteção territorial, portanto, de sobrevivência. Uma presença russa no Atlântico obrigará os EUA e a NATO a dividir o seu esforço entre as áreas de prioridade atrás referidas e assim aliviar a pressão nas imediações próximas. Paralelamente, a nova postura marca o interesse russo no uso do Atlântico como via livre de acesso a qualquer ponto do mundo.<sup>26</sup> Complementarmente, como elemento do estatuto de grande potência naval, a Rússia manterá com elevada prioridade uma capacidade de ataques cirúrgicos a longa distância.<sup>27</sup>

A avaliação que os países atlânticos fazem presentemente deste processo já determinou a passagem do patamar dos alertas para o nível das decisões. No âmbito da NATO,<sup>28</sup> com planos para a criação de um novo comando para o Atlântico,<sup>29</sup> uma recomendação para a recuperação da capacidade antissubmarina - que foi secundarizada com o fim da Guerra Fria -, e o regresso aos grandes exercícios desenhados para mostrar a capacidade de resposta em cenários que repõem situações próximas das que se viveram no período de competição entre as duas superpotências.<sup>30</sup> No lado ameri-

---

<sup>26</sup> O exercício "Vostok 2018", realizado entre 11 e 17 de setembro de 2018, com forças dos três ramos (300.000 efetivos, mais a participação da China (3.200 efetivos) e da Mongólia, procura mostrar que a Rússia se empenha também na sua frente leste.

<sup>27</sup> "Maritime as a contested place" advertiu o almirante Mark Ferguson, Commander of Allied Joint Force Command Naples, US Naval Forces Europe, and US Naval Forces Africa em outubro de 2015 chamando a atenção para que o foco da NATO em "ground centric operations" teria que passar a ser "maritime centric".

<sup>28</sup> «Over the past generation, the United States has withdrawn most of its forces from Europe. If Putin moves, these forces will need to cross the Atlantic quickly to reinforce European allies before Russia's new acquisitions undergo rapid "local pleibiscit" elections in order to justify a new status quo, and Europe will not move to oppose Putin without a solid confidence in American aid, which may not be able to get there» Hendrix, Jerry (2018), "There is no NATO without the North Atlantic", 29 January, Center for a New American Security.

<sup>29</sup> A reestruturação da NATO, de que pouco se tem falado em Portugal, poderá incluir um novo comando para controlo das rotas marítimas no Atlântico e um outro da natureza logística. Segundo noticiava o jornal "Expresso", em 13 de janeiro de 2018, o Governo português prefere reforçar as competências do ComStrikeForNATO, instalado em Oeiras, em vez de apostar num novo comando. ("Governo não vai a jogo na reforma da NATO, Luísa Meireles).

<sup>30</sup> Como é o caso do exercício "Trident Juncture 2018" (de 25 outubro a 7 de novembro de 2018) com a participação de 31 países e mais de 50.000 efectivos e centrado na Noruega, respetivas águas adjacentes e os espaços aéreos da Finlândia e Suécia.

cano com a reativação do comando da 2ª Esquadra,<sup>31</sup> que se encontrava desativada desde 2011, sob o pretexto da necessidade de contenção de despesas, decisão que o Reino Unido anunciou tencionar replicar com a criação de um comando idêntico.<sup>32</sup> Um claro sinal das apreensões correntes pode ser encontrado também na resolução britânica de voltar a operar aviões de patrulha marítima a partir de 2019, componente que tinha sido abandonada em 2010.

Esta evolução favorecerá um regresso à ideia dos Açores como um ponto de apoio vital e centro de controlo da segurança atlântica, regresso a acompanhar com medidas que permitam manter disponível – senão mesmo atualizar – o potencial existente, no âmbito da segurança e defesa,<sup>33</sup> como tem sido proposto no contexto da Comissão Bilateral Permanente com os EUA. Aliás, os Açores incluem hoje também uma dimensão no campo espacial, que acrescenta uma mais-valia importante à caracterização da sua posição estratégica. Falo das condições particularmente favoráveis da ilha de Santa Maria para a instalação de uma plataforma de lançamento de satélites e de estações de rastreio, uma situação que desperta interesse internacional.<sup>34</sup>

Em qualquer caso, é preciso ter presente que, se o controlo do Atlântico Norte corre o risco de voltar a ser um espaço contestado, será a Europa quem tem que começar por se mostrar pronta para responder a esse desenvolvimento. Portugal tem a seu cargo uma parte desse esforço, sob compromissos formais que obrigam a uma postura ativa em dois domínios importantes, independentemente da situação de segurança. Como responsável pela busca e salvamento marítimo e aéreo, numa área de grande atividade de navegação e muito alargada – campo em que o país granjeou reconhecido

---

<sup>31</sup> *"U.S. Navy re-establishes the Second Fleet because Russia is on the rise"*, Kyle Mizokami, May, 7, 2018. A *"2nd Fleet"*, que vai continuar a operar a partir de Norfolk, foi tradicionalmente responsável pela proteção da costa leste dos EUA contra ameaças vindos do mar e pela coordenação da resposta exigida pela presença da marinha soviética no Atlântico, em especial os submarinos russos. A sua reativação foi objeto de um recente encontro (30 agosto 2018) entre o seu comandante e o comandante da 6ª esquadra (Mediterrâneo) para acertar detalhes de coordenação, tendo em conta que esta última tinha assumido a responsabilidade por algumas áreas tradicionalmente do âmbito da 2ª Esquadra.

<sup>32</sup> *«Last month (July 2018), the United Kingdom's Royal Navy announced plans to establish its own new headquarters with a similar role as 2nd Fleet, citing Russia's military "resurgence.» "Navy re-establishes Atlantic Fleet to check Russia"*, Wesley Morgan, 24 August, *"Político"*.

<sup>33</sup> A lógica financeira usada pelo Pentágono ao decidir colocar o "complexo de análise conjunta de informação" (JIAC) dos EUA na base da *Royal Air Force Croughton in England*, invocando razões de custos – processo por cuja reversão se tem batido Devin Nunes, presidente da Comissão dos Serviços Secretos da Câmara de Representantes, contra os que acham que os Açores é apenas uma "bomba de gasolina" – precisa de ser confrontada com uma evolução da segurança atlântica que, não se esperava, há alguns anos atrás. Entre outros motivos, convém ter presente que nunca foi explicada a escala técnica feita por Wen Jiabao a 27 de junho de 2012 na Base Aérea das Lajes, Ilha Terceira, no regresso de uma visita a quatro países da América do Sul, das quais a última foi ao Chile, de onde a via lógica de regresso seria pelo Pacífico, não pelo Atlântico. Designada por Felix Seidler *"The strangest possible stopover"* em *"Will China's Navy soon be operating in the Atlantic"*, 8 February 2013.

<sup>34</sup> Foi lançado em setembro de 2018 um concurso internacional para a construção de uma base de lançamento de pequenos satélites de observação para a pesca, segurança do tráfego marítimo, clima, meteorologia, etc. Pode incluir, no futuro, uma pista de aterragem para o vai-e-vem espacial europeu (Space Rider), o que valorizaria significativamente o desenvolvimento local.

mento internacional muito relevante<sup>35</sup> - e ainda como um dos gestores, no âmbito da NATO, do espaço subsuperfície para a prevenção de eventuais interferências na movimentação de submarinos.

## (b) O Atlântico Sul

Portugal é hoje um país europeu e atlântico, mas não é só a Europa e os EUA e, em geral, o Atlântico Norte, que são relevantes para o relacionamento internacional. É também África e o Brasil, portanto, o Atlântico Sul, cuja segurança é importante para Portugal por várias razões.

Primeiro, por ser a região onde se concentra o maior número de países da Comunidade PALOP, um espaço linguístico e cultural, com potencialidades relevantes também como espaço económico, e cuja estabilidade e progresso serão sempre fatores de um relacionamento que se espera estreito e benéfico para as duas partes. Não obstante limitações várias,<sup>36</sup> a dinamização deste relacionamento é um fator de valorização da posição de Portugal no mundo e, para o outro lado, mais uma plataforma para a sua internacionalização.

Segundo, porque se os problemas que estão a desenvolver-se ou a começar a desenhar-se no Sul não forem devidamente tratados virão, seguramente, a repercutir-se, direta ou indiretamente, a norte, deixando Portugal na linha da frente geográfica dos respetivos impactos. Malgrado a tendência de se continuar a olhar o mundo como um conjunto de regiões relativamente individualizadas, deixou de ser possível considerá-las como compartimentos estanques que não se relacionam entre si.

*«Africa is critically important to future global security. Despite the great economic growth, improving institutions, and growing innovation, the forces of terrorism so long reported "on the run" are growing and connecting at an alarming rate, even in places some thought secure»*  
(Matt Hipple)

Terceiro, porque é uma área onde Portugal tem a ambição de dar uma contribuição relevante para a respetiva estabilidade, neste caso, a manutenção da boa ordem no mar. É um propósito que faz todo o sentido, tendo em conta o facto de ter vivido a maior parte do seu passado ligado aos dois Atlânticos – o Norte e o Sul –, o conhecimento que tem da região e os contactos locais-que mantém, condições que compensam bem o facto de não ter, como tem no Norte, a vantagem de uma localização estratégica para o controlo do mar.

---

<sup>35</sup> Em 2016, recebeu da *International Maritime Rescue Federation*, o prémio "*Honouring Excellence in Rescue Operations*" e em 2017 o prémio "*Navigare Mare*" da empresa Price Waterhouse Coopers. A taxa de sucesso anual tem-se situado, em média, acima dos 90%: 96,5% em 2017 e 98,8% em 2018.

<sup>36</sup> Eduardo Lourenço, muito justamente, adverte contra a «a imagem e a miragem que temos da lusofonia, como projeto, sonho ou assumida utopia» ("*A Nau de Ícaro seguido de Imagem e Miragem da Lusofonia*", edição Gradiva, abril de 1999). De facto, é uma área de grandes desafios, porque tirando o denominador comum da língua, trata-se de uma comunidade com grandes assimetrias. Nada, porém, impeditivo de que Portugal persista, laboriosamente, a desenvolver o papel potencial de "interface geopolítico" para estabelecer pontes.

Para este propósito, Portugal pode ajudar a criar um quadro de cooperação com e entre as marinhas locais – um conjunto de “*like minded navies*” como existe a Norte - sem o que a mais nada se poderá aspirar, e, paralelamente, contribuir para o estabelecimento de um esquema operacional de atuação – eventualmente, a criação de uma força tarefa multinacional - que permita tirar o melhor partido do emprego conjunto dos meios no controlo do respetivo mar ou, pelo menos, das zonas críticas.

Portugal será especialmente útil nos dois campos. Primeiro, na criação do quadro de cooperação com e entre as marinhas locais, objetivo que envolve sobretudo pessoal preparado para treinar as forças locais e com boas facilidades de interação, um requisito em que Portugal usufrui de uma vantagem imbatível. Segundo, no campo operacional que - ao contrário do que se poderá ser levado a pensar de imediato – não envolve meios sofisticados a deslocar para a zona. Aliás, usar meios sofisticados para esse propósito poderá, com grande probabilidade, tornar-se contraproducente, afastando mais do que aproximar os que ainda não deram o salto tecnológico.

A situação no Atlântico Sul é hoje significativamente diferente daquela a que nos fomos habituando ao longo do tempo, quer, no campo da segurança marítima, quer no âmbito estratégico. Neste segundo aspeto, por estar a tornar-se num palco de competição entre as velhas potências e as potências emergentes, na procura de recursos (energéticos, em primeira instância, mas não em exclusivo) e numa luta de influência estratégica e de redistribuição de poderes.

No campo da segurança marítima, estão identificadas quatro situações a ter em conta. Duas, na sua origem, estão confinadas ao Atlântico Sul embora tenham implicações potenciais que transcendem a região. Refiro-me ao défice de controlo das águas de jurisdição dos respetivos estados costeiros,<sup>37</sup> com destaque para o problema da pirataria no Golfo da Guiné, e disputas ligadas a problemas de delimitação de águas de jurisdição.

As outras duas situações configuram problemas de tráfico de drogas e imigração clandestina, desencadeados e controlados por organizações do crime internacional organizado. Num caso, aproveitando as fragilidades políticas e o défice de controlo das águas de jurisdição dos estados costeiros da África Central e Ocidental, para fazer entrar droga que depois inicia aí um percurso terrestre que volta ao ambiente marítimo na fase final para entrada na Europa (Zona do Estreito de Gibraltar e Mediterrâneo Ocidental). No outro caso, está a pressão dos movimentos migratórios para a Europa, provenientes de países africanos mais a norte, que também estão a cair no controlo do crime internacional para fase final da travessia marítima do Mediterrâneo, que tem sido feito sob condições terrivelmente desastrosas.

---

<sup>37</sup> No geral, a maioria desses estados ignorou ou negligenciou as suas marinhas, para atender a outras prioridades na sequência dos processos de descolonização, durante muito tempo. Começam a verificar-se sinais de correção desta situação. Muito se estranharia, por exemplo, se Angola, com os seus 1600 quilómetros de costa e rica de recursos, não começasse, mais ou menos proximamente, a investir na construção de uma marinha à altura do seu potencial económico e aspirações regionais.

A situação no Golfo da Guiné<sup>38</sup> gera grande preocupação, como zona onde a concentração dos maiores exportadores de petróleo e gás da África Central e Ocidental se vê obrigada a conviver com um grave problema de pirataria de dimensão económica e humana<sup>39</sup> muito importantes e que perdura sem fim à vista.<sup>40</sup> Provavelmente, só se resolverá com colaboração internacional proveniente dos países do Norte, estando em curso iniciativas em que, aliás, Portugal tem procurado ter um papel político com destaque.<sup>41</sup>

Os litígios sobre delimitações de águas de jurisdição, nomeadamente entre o Gana e a Costa do Marfim, entre Angola e a República Democrática do Congo e entre a Guiné Equatorial e Gabão são apenas - pelo menos de momento - uma questão em aberto a seguir com atenção. O potencialmente mais complicado, em todo o Atlântico, continuará a ser o problema não resolvido das Falkland.<sup>42</sup>

No âmbito estratégico, a região encontra-se num processo que, embora acidentado e com reveses,<sup>43</sup> mostra um caminho irreversível para passar a ter uma dimensão que praticamente nunca teve, a nível global: importância estratégica.<sup>44</sup> Esta evolução resulta, no essencial, de razões económicas - o sul como fonte de recursos energéticos e alimentares - que, por sua vez, arrastam mudanças no quadro geopolítico, com o aparecimento de novos atores (China e Índia) e a possibilidade de novos alinhamentos políticos. Por exemplo, na exploração de antagonismos ou dificuldades de relacionamento

---

<sup>38</sup> É uma zona que tende a permanecer também responsável pelo que Michael T. Klare designou a "Nova Geografia dos Conflitos" (*«a reconfigured cartography in which resources flow rather than political and ideological divisions constitute the major fault lines»*).

<sup>39</sup> "Oceans Beyond Piracy, One earth future", "The state of maritime piracy 2017" avalia estes custos do seguinte modo: Custo económico total 818,1 milhões de dólares, custo dos contratos de segurança (pessoal embarcado e patrulha) 213,7 milhões; 1726 tripulantes de navios mercantes afetados, incluindo 100 prisioneiros e dois mortos.

<sup>40</sup> Não obstante o problema da pirataria tenha vindo a regredir depois do pico por que passou entre 2009 e 2011, segundo as estatísticas oficiais da IMO, em 2017, a Nigéria foi a segunda região do mundo com maior número de ataques sofridos (38 ataques, num total de 97 incidentes, incluindo 21 reféns e o desvio de um navio para roubo da carga) logo a seguir à Indonésia. A seguir, as Filipinas (22) Venezuela (12) e Bangladesh (11) num total de 180 incidentes em 2017. O Golfo da Guiné abrange Angola, S. Tomé e Príncipe e Guiné Equatorial, três países CPLP na região. Cabo Verde e Guiné Bissau são vizinhos próximos. Acresce a estes factos, a condição de Portugal como país importador de gás da Nigéria.

<sup>41</sup> Portugal assumiu em janeiro de 2016 a presidência do Grupo G7 ++ FOGG (*G7 Friends of the Gulf of Guinea Group*). O FOGG foi criado pela presidência inglesa do G7 em 2013, depois da França, em 2011, ter incluído a segurança marítima na agenda do grupo. A União Europeia atribuiu a Portugal o projeto de apoio à segurança marítima na África Ocidental para equipar e capacitar as forças de segurança marítima dos países costeiros da CEDEAO.

<sup>42</sup> Tem sido aventada a possibilidade de a Argentina poder recorrer a táticas assimétricas, eventualmente ameaças híbridas, na falta de opções para enfrentar a supremacia do poder militar do Reino Unido.

<sup>43</sup> É diferente o contexto que vive presentemente com o de uma década atrás, quando tudo indicava um futuro promissor pela frente, graças ao acelerado crescimento do Brasil e África numa rota de progresso, consolidação da importância das fontes energéticas atlânticas para as economias ocidentais.

<sup>44</sup> Rodrigues, Alexandre Reis (2015), "O Atlântico Sul", Anais do Clube Militar Naval, Vol. CXLV, janeiro-junho.

de alguns países, nomeadamente, em relação aos EUA<sup>45</sup> e a alguns países europeus (entre a Argentina e o Reino Unido) e oposição (principalmente do Brasil) a uma eventual presença da NATO, para alargamento da sua área de interesse.<sup>46</sup> A exceção a esta postura vem da parte da Colômbia que tendo começado por se mostrar interessada em ser membro da NATO, mantém, pelo menos, o interesse em estabelecer uma parceria. No entanto, não serão de estranhar mudanças na postura do Brasil. Um primeiro sinal veio com a recente (fevereiro de 2019) designação de um oficial general do Exército Brasileiro para fazer parte do *Southcom*, cuja reativação em 2008 foi muito contestada pela presidência de Lula da Silva.

Portugal tem estado envolvido neste assunto desde a última revisão do Conceito Estratégico da NATO, em defesa de uma extensão da área de responsabilidade ao Atlântico Sul, mas o assunto não tem tido o acolhimento esperado, uma vez que existe uma maioria que defende abertamente um esforço prioritário no flanco Leste. Esta situação não deve ser impeditiva, nem sequer limitativa, da continuação da iniciativa portuguesa. Aliás, talvez seja mais fácil e melhor para os nossos interesses prosseguir-la numa base bi ou multilateral com os nossos parceiros a sul, independentemente da NATO que, como vimos atrás, gera reservas.

A China, que já é o maior parceiro comercial do Brasil<sup>47</sup> e de Angola e tem 30% do comércio externo da África do Sul,<sup>48</sup> continua num percurso aparentemente imparável com grandes investimentos por toda a América Latina em infraestruturas (portos, estádios, etc.) e sobretudo no domínio espacial,<sup>49</sup> em competição com os EUA, Rússia e União Europeia. Este trajeto surge, em paralelo, com pretensões de presença global, numa estratégia de alargamento das suas áreas de influência e de manutenção segura das linhas de comunicações essenciais para a sua economia<sup>50</sup> e para a sua sobrevivência, dada a

---

<sup>45</sup> Malgrado a reativação da 4ª Esquadra, em julho de 2008, na dependência do *Southcom*, mas sem meios atribuídos em permanência, que o Brasil contestou com muito ruído, a presença americana no Atlântico Sul tem sido mantida mais à custa da Guarda Costeira do que da Marinha. Em março deste ano, o almirante Kurt Till, enquanto então responsável pelo *Southcom*, manifestava a sua apreensão com a baixa prioridade atribuída ao seu comando.

<sup>46</sup> *Seidler, Felix (2013), "Should NATO pay attention to the South Atlantic?", Center for International Maritime Security, July 30.*

<sup>47</sup> O relacionamento não é apenas comercial. Foi através do Brasil que a China se inciou nas operações aéreas a partir de porta-aviões, quando o "S. Paulo" ainda estava ao serviço, embora em condições de grande fragilidade.

<sup>48</sup> "A China e a Índia no Atlântico Sul", Miguel Santos Neves, Revista de Relações Internacionais, junho 2013: 5,8% do comércio total da China é com o Atlântico Sul (dos quais 2,4% com o Brasil). O recurso mais importado é o petróleo (Angola 2º maior fornecedor da China). O segundo são os recursos alimentares, área que inclui aquisições de terra para ajudar a suprir insuficiência chinesa.

<sup>49</sup> No Brasil, a China opera uma estação terrestre de rastreio de satélites na Patagônia. Na Bolívia (que tem uma das maiores reservas mundiais de lítio) é responsável por uma rede de satélite de comunicações. Na Venezuela, opera uma estação *Remote Sensing Satellite*", etc. "*China uses space diplomacy to extend its inroads into Latin America*", *Wight, Andrew, 10 September 2018.*

<sup>50</sup> A China controla, presentemente, uma frota de mais de dois mil navios mercantes (registados ou na sua posse) que assegura uma grande parte do seu comércio marítimo e importação de produtos petrolíferos.

dependência de fontes energéticas no exterior.<sup>51</sup> Começou por incluir investimentos em infraestruturas na Islândia (exploração de recursos energéticos no mar, energia geotermal em terra, etc.) e na Groenlândia (setor aeroportuário, base de apoio ao uso de satélites, extração de metais raros, etc.), que têm sido interpretados como preparação para um Ártico aberto à navegação, e que se estão a estender ao Atlântico Sul, com uma base naval, provavelmente na Namíbia (Walvis Bay) onde já tem uma estação de seguimento de satélites.<sup>52</sup> Conseguirá Pequim conciliar o alargamento das suas áreas de interesse, que incluem zonas de instabilidade<sup>53</sup>, com a linha tradicional de não intervenção?<sup>54</sup>

A China não está a construir uma poderosa marinha a pensar apenas na proteção da navegação mercante através da qual a sua economia se desenvolve. Será, em parte, por essa razão, mas não em exclusivo. Existirão, paralelamente, razões de imagem, para marcar o seu ingresso no estatuto de grande potência, razões estratégicas de contestação de um sistema global em cuja formação não participaram e entendem favorecer principalmente os EUA, e, finalmente, razões pretensamente legais para fazer vingar, nas suas águas de jurisdição, uma interpretação dos seus direitos que, em geral, a comunidade internacional considera não estarem alinhados com a Convenção do Direito do Mar.

O chamado “projeto do século” que, inicialmente, se designava por “*Belt and Road Initiative*” (BRI)<sup>55</sup> e seguia as tradicionais rotas da seda atravessando a Eurásia e as rotas marítimas entre China e África, revela-se hoje como um projeto de dimensão global que não se limita, como alguns imaginam, a uma dimensão comercial e económica. Aliás, mostra-se pouco transparente na totalidade das suas várias dimensões e na forma como é financiado,<sup>56</sup> incluindo empréstimos financeiros enormes que a administração americana não hesita em chamar-lhes “empréstimos predatórios”.<sup>57</sup>

---

<sup>51</sup> Em meados da década de 90, a China não tinha necessidade de importar energia. Tinha um consumo tão baixo que lhe permitia ser auto-suficiente. Em 2002, o consumo energético da China equivalia a metade do americano e era 40% menor do que o europeu. Em 2017, passou a ser 24% maior do que o dos EUA e 63% maior do que o da União Europeia. “*Asia’s Energy Supply and Maritime Security (2014)*”, Noel, Pierr, *Survival*, volume nº 56, nº3, June-July.

<sup>52</sup> “*China’s next move: a naval base in the South Atlantic*”, Robert O’Brien, march 24, 2015.

<sup>53</sup> A China já se viu obrigada a envolver-se numa operação de evacuação não combatente de cidadãos nacionais, durante a guerra civil na Líbia (2011), o que envolveu uma fragata e quatro aviões de transporte de pessoal, com grande raio de ação. Foram retirados 35.000 cidadãos chineses, no período de uma semana. Este tipo de operação repetiu-se em 2015, no Iémen, para retirada de 600 cidadãos chineses e 200 estrangeiros.

<sup>54</sup> A presença naval da China no Atlântico Sul ainda é relativamente modesta. Talvez propositadamente modesta para não levantar receios prematuros. Incluiu apenas várias deslocações do navio hospital “*Peace Ark*” (10.000 toneladas, 300 camas para internamento e oito blocos operatórios) entre 2011 e 2015 e a deslocação de uma pequena força naval (*um destroyer*, uma fragata e um navio de reabastecimento) que visitou a Argentina, o Brasil e o Chile, em 2013. Embora a China ainda esteja distante de se poder afirmar como dispondendo de uma forte capacidade expedicionária, pode, mesmo assim, garantir, desde já, uma presença naval significativa.

<sup>55</sup> Tem várias dimensões. Inclui também o “*Pacific Silk Road*”, “*Silk Road on Ice*” e o “*Digital Silk Road*”.

A Índia, com a Nigéria como seu parceiro principal, logo seguida pela África do Sul e Brasil, representa uma situação diferente, tanto na dimensão das suas parcerias comerciais - muito mais reduzida - como na natureza da sua presença. Ao contrário da China, não terá propriamente uma estratégia específica para o Atlântico Sul nem muito menos ambições de ator global. Em qualquer caso, é um novo ator na região.

Esta nova realidade, em especial o crescente volume de trocas comerciais com o exterior, irá retirando o Sul do isolamento e da posição de periferia que sempre teve e reforçará - mesmo contra a oposição local liderada pelo Brasil e em menor grau da África do Sul - a necessidade atual de uma visão integrada dos dois "Atlânticos", como exigem as atuais conceções de segurança marítima. Esta evolução precisa de ser acompanhada por Portugal, dado os interesses diretos que tem na região e as ambições de desempenho do papel de contribuinte ativo na manutenção da paz e estabilidade para o Atlântico.

Não obstante as facilidades importantes que o Reino Unido tem na área - Falklands, Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha, Geórgia do Sul e South Sandwich - nenhuma delas terá boas possibilidades de ser aceite localmente da mesma forma que os Açores são aceites no Norte. Esta realidade favorece a ideia dos Açores como centro da coordenação geral da segurança atlântica. É, aliás, o que o Governo português tem defendido nos contactos internacionais, nomeadamente no contexto NATO:

«A ideia da segurança marítima na África Ocidental é vital e estratégica para Portugal e a nossa relação com essa parte do mundo torna-nos um país especialmente à vontade para fazer a ligação entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul, e daí a nossa ideia de um Centro de Segurança Atlântico nos Açores» (Declarações do MNE, Santos Silva, ao Expresso, de 23 junho de 2018.)

### (c) O Mediterrâneo Ocidental

Já atrás se recordou que Portugal não é apenas um país atlântico. Embora seja nesta dimensão que o essencial da sua condição de potência costeira assentará, o Mediterrâneo Ocidental constitui também uma vertente incontornável desse estatuto. Vem como corolário das ligações ao Magrebe, que o CEDN 2013 reconhece como «uma área de interesse estratégico relevante», a que Portugal está ligado por laços históricos e culturais, depen-

---

<sup>56</sup> Portugal vem desenvolvendo uma parceria estratégica com a China que, entre outras medidas - nomeadamente, no campo da construção de satélites - se prevê que envolvam as infraestruturas portuárias de Sines, como mais um elo da "Belt and Road Initiative". Um recente artigo na revista "The Diplomat" (Philippe Le Corre, 24 novembro 2018), referia-se à visita de Xi Jinping a Lisboa (4/5 dezembro) do seguinte modo: «Portugal's Government believes the partnership with China can continue to flourish, despite international skepticism, all while Portugal remains a member of the Western community».

<sup>57</sup> "Planet China" - "China's projet of the century inspires admiration and anxiety. There are good reasons for both", (2018), "The Economist", July 28.



dência energética,<sup>58</sup> etc. e uma proximidade em que avulta um clima de instabilidade (terrorismo, radicalismo religioso, escassez de emprego, tensões sociais, escassez de recursos hídricos, etc.).

Esta situação obriga a olhar para o Mediterrâneo Ocidental como um espaço para o controlo do qual Portugal deve contribuir. Aliás, como recomenda o CEDN 2013 ao referir que o país deve «acompanhar de forma permanente e aprofundada as condições locais, valorizando as relações bilaterais, contribuindo para a estabilidade estratégica, participando ativamente na Iniciativa 5+5 Defesa»<sup>59</sup> e ter em conta os acordos de defesa com Marrocos, Argélia, Tunísia, Líbia e Mauritânia.

Como parte do flanco sul da NATO, a natureza do ambiente de segurança e o tipo de capacidade de resposta que a instabilidade ainda não resolvida no Magrebe pode exigir são radicalmente diferentes das que se verificam no flanco leste. Ao contrário deste último – que assenta numa capacidade de resposta essencialmente terrestre – qualquer ameaça de instabilidade ou conflito sério, que surja na zona do Magrebe e possa requerer uma intervenção, terá no emprego das marinhas o instrumento privilegiado inicial.<sup>60</sup>

## (2) A dimensão “acesso a novos recursos marítimos”

Portugal, na qualidade de sétimo maior consumidor de peixe per capita,<sup>61</sup> já tem uma posição de destaque na necessidade de acesso a recursos do mar. Esta posição está em vias de se alterar profundamente com o previsto alargamento da plataforma continental, cujo impacto no desenvolvimento do país será seguramente importante, sob várias vertentes.<sup>62</sup> Abrirá oportunidades no campo económico, no conhecimento científico do mar e de afirmação estratégica no relacionamento internacional. Posicionará Portugal entre os países com maior jurisdição marítima, abrindo a possibilidade de ter uma voz, com projeção política e autoridade, nos *fora* internacionais onde se discutem os problemas de governação do mar como um espaço comum que pertence a todos e a nenhum em particular.

---

<sup>58</sup> Em Portugal, 85% do gás consumido é proveniente da Argélia. O segundo maior exportador é a Nigéria.

<sup>59</sup> A “Iniciativa 5+5” é um dos programas de cooperação multilateral desenvolvido pela União Europeia. Envolve, pelo lado europeu, Portugal, Espanha, França, Itália e Malta; pelo lado sul, Mauritânia, Marrocos, Argélia, Tunísia e Líbia.

<sup>60</sup> No âmbito das *Euroforces* – em que Portugal participa desde o início como País membro criador (1995) – apenas se mantém a componente naval – a *EuromarForce*. A componente terrestre (*Eurofor*) foi desativada em 2012.

<sup>61</sup> Segundo a “*Helga Library*”, a sequência dos quinze maiores consumidores per capita, em 2013, era a seguinte: Maldivas, Islândia, Hong Kong, Malásia, Macau, Coreia do Sul, Portugal, Noruega, Japão, Myanmar, Lituânia, Espanha, Camboja, Finlândia e França.

<sup>62</sup> Segundo dados do SaeR, «mesmo com uma gestão desatenta e ineficiente, as atividades ligadas ao mar – da aquacultura à náutica, passando pela reparação naval e pelos portos – chegavam em 2010 aos 10,6 mil milhões de euros em termos de criação de valor. Caso o “mar” fosse uma empresa cotada em bolsa seria a segunda maior, atrás da Galp».

Estas circunstâncias, se assentes num exercício responsável das respectivas responsabilidades, colocarão o país numa linha de colaboração ativa nos esforços das instituições internacionais que se dedicam, no longo prazo, a evitar o que *Garrett Hardin* designou em 1968 por “A Tragédia dos Espaços Comuns” (“*The tragedy of the Commons*”), ensaio que debateu os riscos e dificuldades de preservar e proteger recursos coletivos que tendem a ficar à mercê dos interesses dos que só olham para o imediato.

## 4. O critério “Ambição e vontade política”

### a. Como conceito

*«The sea is assuming a renewed importance in the deliberations and decisions of states. Mainly, this reflects the massive expansion of trade and economic activity, which, together with the resources of the sea, offers opportunities and routes for prosperity and, for some countries recovery and sustained growth» (Chris Parry)*

O estatuto de potência costeira não é uma dádiva que qualquer estado costeiro com os atributos de base atrás referidos, possa, sem mais, usufruir. O mar, só por si, nada garante. Tudo depende de haver ambição e vontade política firme para dar uma dimensão estratégica aos seus atributos, usá-los para o melhor efeito e tirar partido das suas potencialidades. Se estes requisitos não se verificarem, mesmo que o mar tenha uma grande extensão e importância, isso não só não trará nada de relevante como colocará o país sob o olhar interesseiro de outros que tentarão aproveitar as fragilidades resultantes do desinteresse e passividade evidenciados. Em alternativa, pode levar outras potências a intervir, para evitar uma situação de instabilidade na região, ou para proteger os seus interesses, no caso de um exercício deficiente das responsabilidades pela manutenção da boa ordem por parte do respetivo estado costeiro.

O estatuto de potência costeira depende, portanto, de uma postura concebida para proporcionar melhor capacidade de usufruir, proteger e promover os seus interesses e granjear maior prestígio internacional.<sup>63</sup> Não é um estatuto de que se possa fruir passivamente no campo internacional. Pressupõe que o país em causa tenha a ambição paralela de ser uma pequena potência e não apenas um pequeno estado, condições bem diferentes, como veremos.

---

<sup>63</sup> Do atual total de 193 Estados membros das Nações Unidas apenas 44 não são estados costeiros, isto é, não têm acesso direto ao mar. São 16 na Europa, 16 em África, 10 na Ásia e dois na América do Sul. São classificados pela ONU como “Estados geograficamente desfavorecidos.”

Um pequeno estado contenta-se em manter uma presença mínima a nível internacional, adotando uma postura de não envolvimento ativo nas grandes questões. Não é postura conciliável com o de potência costeira.

Uma pequena potência – ao contrário de um pequeno estado - procura, dentro das suas limitações intrínsecas e reduzido espaço de manobra, contribuir para melhorar, no sentido dos seus interesses, o sistema internacional em que está inserida. Isto é, não se limita a adaptar-se ou manter-se no tradicional conformismo silencioso, sob o “peso” da dimensão reduzida e dos recursos escassos.

Algumas décadas atrás, praticamente não havia espaço no palco internacional para as pequenas potências. Hoje não é assim. Vivemos num contexto internacional que ao deixar de estar dominado, quase exclusivamente, pela agenda das duas superpotências, como acontecia na Guerra Fria, veio permitir às pequenas potências encarar com alguma flexibilidade as “obrigações de acomodação” ao grupo geopolítico em que estão inseridas. Ou seja, veio possibilitar-lhes a ambição de mitigar os seus inevitáveis condicionamentos estratégicos com a procura de um grau maior de afirmação internacional e de autonomia no uso das suas capacidades de influenciar o curso dos acontecimentos. Naturalmente, estas possibilidades implicam saber gerir cuidadosamente as suas vulnerabilidades, logo, em primeiro lugar, a resultante de precisar de proteção externa para sua própria segurança. Se opta pela participação numa aliança, não pode limitar-se a olhá-la como um refúgio. Tem que a encarar também como uma área de afirmação e de influência e ter presente que o contributo que der para o coletivo, antes de ser ambição, é uma moeda de troca com que deve avançar para garantir apoio, se surgir a necessidade.

Tem que ter presente que terá que lidar com obrigações a que não poderá furtar-se<sup>64</sup> e escolher criteriosamente as áreas onde os seus conhecimentos e experiências acumuladas possam valorizar os seus contributos e minimizar as suas vulnerabilidades. Fica subentendido que, no caso de uma potência costeira, o mar será sempre uma dessas áreas.

O grande desafio é compreender e saber adaptar-se à evolução por que o domínio marítimo tem passado, sobretudo na forma como as marinhas devem ser empregues para garantir a sua segurança. O ponto fulcral é aceitar que, ao contrário das estratégias puramente militares que se desenvolvem para enfrentar contingências específicas, as específicas das marinhas assentam hoje, primariamente mas não exclusivamente, numa ação contínua para garantia de um ambiente de segurança marítima livre de ameaças ou

---

<sup>64</sup> Por estas razões, nem todos os estados que reúnem os atributos de base se qualificam de imediato com esse estatuto. Alguns, por falta de vontade política ou por falta de sensibilidade para as questões marítimas acabam por não se poderem caracterizar como potências costeiras. É o caso da maioria dos países africanos das costas ocidental e oriental de África que têm descurado a exploração dos seus recursos marítimos (salvo as explorações petrolíferas e de gás) e a proteção dos seus direitos nas águas sob sua jurisdição. Uma exceção poderá ser a África do Sul.

situações de instabilidade que possam afetar o uso do mar nos termos consagrados pela Convenção da Lei do Mar.

Pode ser muito mais do que a função de “policiamento do mar”, prevista na conceção de Barry Posen. Conforme explica Robert C. Rubel,<sup>65</sup> trata-se de pensar o domínio marítimo como um sistema global de comércio e de segurança que precisa de ser protegido em todas as suas dimensões para garantir as condições necessárias para que haja prosperidade económica. Não se limita à proteção da navegação.<sup>66</sup> Incluiu, simultaneamente, a proteção dos centros de produção, dos centros de extração de recursos e mesmo da estabilidade dos países onde se desenvolvem esses centros.

*«Today we see the world as a system, with a sea power logic that is expressed in systems terms. Its application, that is, investment in navies structured along systemic lines, promises a massive return in the form of an extended and improving peace and – despite the current global economic woes – prosperity.»*

*«None of this will happen if nations let their navies decay. The unique thing about navies is that their optimum utility is in time of peace. (Robert C. Ruel)*

A preparação para situações de contingência continuará a requerer atenção em função das respetivas probabilidades, mas, ao contrário do passado, não tende a constituir-se como o núcleo das atividades de uma marinha. Este, como atrás explicado, situar-se-á no papel de garantir que as condições de segurança marítima não se constituem em obstáculo ao desenvolvimento.

Em qualquer caso, os seguintes dois requisitos estarão sempre presentes:

- a. A necessidade de preservar as capacidades requeridas pela função combatente, que é, afinal, a razão de ser de uma marinha;
- b. A premência de inverter a degradação de capacidades, que se arrasta perigosamente e que hoje começa a comprometer o equilíbrio de poderes de que depende, em grande parte, a estabilidade.

## b. Portugal

*«To make the most of an advantage such as Portugal possessed [strategic location], it is not enough simply to enjoy it passively. Instead, a natural asset should become the basis of an active policy. This requires both foresight and energy. These qualities the Portuguese applied to a systematic program of maritime exploration» (Curry, James E., (1977) “History. Portugal and her islands: a study in strategic location”).*

### (1) Um caminho longo

Como vimos anteriormente, Portugal tem uma caracterização geopolítica que o coloca muito próximo do estatuto de potência costeira. As dimensões

---

<sup>65</sup> Rubel, Robert C. (2012), “Navies and economic prosperity: The new logic of sea power”, “The Corbett Centre for Maritime Policy Studies”, October.

<sup>66</sup> *Ibid.*, «If there is nothing to put on those ships, their transits, safe or not, are meaningless».

mais decisivas dessa caracterização decorrem de realidades geográficas - a configuração arquipelágica do território nacional, que alguém já classificou como a maior riqueza geopolítica do país<sup>67</sup> - e das circunstâncias político-estratégicas que moldaram o curso que o país seguiu e deram ao mar um papel determinante na história de Portugal e que tudo indica será também crucial no futuro, embora sob uma perspectiva diferente. Desta vez, sob a possibilidade de promissoras potencialidades de exploração de recursos marítimos, o que abrirá uma janela de oportunidade para melhorar o seu índice de prosperidade.

De facto, Portugal durante séculos sempre se viu e foi visto como um país atlântico e considerou esse vetor como fundamental para a política externa. Esta situação alterou-se, parcial e temporariamente, na sequência do 25 de abril de 1974, com a adesão em 1986 à Comunidade Económica Europeia, a partir da qual o país passou a assumir também o estatuto europeu, mas não tardou a reconhecer-se que as duas realidades, além de não terem qualquer incompatibilidade político-estratégica, beneficiam-se mutuamente.

No final, continua claro que para Portugal o mar não é apenas um desígnio. É algo que é inerente à sua própria sobrevivência nacional, à realização do seu comércio externo, à importação da energia e recursos alimentares e energéticos que não tem, à exploração e obtenção de recursos que são seus e, finalmente, à manutenção da segurança e livre circulação entre as três parcelas, fator chave da unidade e coesão nacional e, como tal, um interesse vital.

Às vantagens da sua posição estratégica e ao reconhecimento internacional da sua estreita ligação ao mar, Portugal pôde acrescentar, no passado recente, um percurso de duas décadas em que, malgrado algumas descontinuidades, foi tomando várias iniciativas para preparação do país para usufruir dos benefícios da extensão da plataforma continental e para lidar com os desafios correspondentes, quer nesse campo específico, quer no campo da segurança marítima. Neste percurso, cujo início podemos localizar na organização da EXPO 98, os seguintes pontos merecem destaque:

- (a) A criação em 2003 da “Comissão Estratégica dos Oceanos”, com a missão de identificar os elementos de uma estratégia para o Oceano, a que se seguiu a nomeação, em 2004, da “Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental”, para preparar, apresentar e assegurar a defesa da proposta de extensão da plataforma continental perante a Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas; a “Estratégia Nacional para o Mar 2013/2020” e o plano “Mar Portugal” que estrutura as ações recomendadas na “Estratégia Nacional”.

---

<sup>67</sup> Mais recentemente, num artigo sob o título “O realce geoestratégico dos Açores e o desempenho de Portugal”, no nº 2602, novembro de 2018 da Revista Militar, José Grave, citando Virgílio de Carvalho, escrevia o seguinte: «O que expande a importância e dá peso a Portugal são os arquipélagos, da Madeira e dos Açores, com toda a área marítima que eles justificam. Sem os arquipélagos, que dão visibilidade e importância face aos outros países, sobretudo na Europa, Portugal não passaria de algo arrumado nas traseiras de Espanha, conforme evidenciou o comandante Virgílio de Carvalho».

- (b). O processo de modernização da Marinha, no início da década de 90, que a colocou num prestigiado patamar de modernidade, com a entrada ao serviço das fragatas da classe “Vasco da Gama” e o início da operação dos seus helicópteros orgânicos;
- (c). O esforço que tem sido feito ao nível académico com o envolvimento de várias universidades a proporcionarem oportunidades de formação superior em ciências do mar.

## (2) As orientações existentes

Quando o CEDN 2013 estabelece que Portugal deve «contribuir para a promoção da paz e da segurança internacional» - sob o propósito de ser reconhecido como um «coprodutor de segurança internacional» - e quando designa o Atlântico como uma «área de interesse estratégico relevante», está, implicitamente, a formalizar um posicionamento próprio, respetivamente, de pequena potência e potência costeira, ainda que nunca usando esses termos. Esta postura retira Portugal do grupo de países que se limitam a ser meros espetadores da cena internacional e confiam a sua própria segurança na proteção prometida por terceiros.

A primeira orientação – contribuir para a promoção da paz e segurança mundial -, como parte da pretensão de evitar o isolamento internacional, representa a ambição de uma pequena potência que não quer alhear-se dos esforços da comunidade internacional ou de aliados e amigos, a que não pode deixar de tentar responder – se possível, com uma postura proativa – aos pedidos de colaboração, no quadro das organizações internacionais em que participa.

A segunda – considerar o Atlântico, como área de interesse estratégico relevante - insere-se na procura de um ambiente de segurança marítima favorável à manutenção de uma economia globalizada, no combate às ameaças assimétricas e na promoção de um entendimento comum sobre os direitos e obrigações dos estados costeiros nas suas águas de jurisdição. Tem uma componente de afirmação internacional, entrando, portanto, na área da política externa, em que Portugal tem procurado apresentar-se como promotor da unidade do Atlântico. Esta visão consagrada no CEDN 2013 e que Portugal defende há algum tempo, assenta no argumento de que o Atlântico Norte e o Sul não podem continuar a ser vistos como dois compartimentos estanques, ideia contrária ao conceito dos oceanos como o sistema circulatório da economia global. Considerando que a consolidação deste conceito é crucial para o reforço dos vínculos entre os membros da CPLP, foram fixados os seguintes objetivos:<sup>68</sup>

- Contribuir para a sua segurança e pugnar pela sua relevância internacional;
- Estabelecer parcerias estratégicas de segurança para criar quadros de cooperação relevantes no domínio da segurança das linhas de comunicação marítimas e na gestão de crises.

Vistas no seu conjunto, estas orientações resumem as duas principais linhas de ação do estatuto de Portugal como potência costeira. A estritamente nacional a encarar no campo da salvaguarda da soberania e defesa de interes-

ses, como tal, inalienável e prioritária. A do nível internacional, como contributo para a manutenção de um ambiente que garanta a todos os países a livre utilização do mar como via de acesso ao comércio internacional. Estão desenvolvidas no CEDN 2013 do seguinte modo:

- «Garantir a capacidade de vigilância e controlo do território nacional e do espaço interterritorial, incluindo a fiscalização do espaço aéreo e marítimo» (A propósito de “defender o território e a segurança dos cidadãos, neutralizar as ameaças e riscos transnacionais”); «Atribuir especial atenção à vigilância e controlo das acessibilidades marítima, aérea e terrestre ao território nacional» (A propósito de “responder às ameaças e riscos”);
- «Portugal depara-se com ameaças de natureza global que podem pôr diretamente em causa a sua segurança, como sejam – A pirataria, não só pela dependência energética e alimentar e pela importância do transporte marítimo para a economia nacional, mas também pelas responsabilidades nacionais na segurança cooperativa dos recursos globais» (A propósito das “ameaças de natureza global”).

Têm como elemento de ligação a ideia de que a utilização livre e segura do mar é um empreendimento global que requer estreita colaboração internacional, mas, deixando claro que tudo começa ao nível de cada estado costeiro, na forma como cada um exerce as suas responsabilidades na respetiva área de jurisdição.

A experiência que Portugal tem, quer do Norte, quer do Sul, e a proximidade política com muitos países do Sul – um invejável património de contactos e laços culturais e históricos nas duas margens – juntamente com a ambição de desempenhar um papel ativo nesse campo são vantagens que podem projetar o papel de contribuinte ativo da segurança marítima e ajudar a influenciar positivamente a concretização de uma visão integrada dos dois atlânticos.<sup>69</sup>

### (3) O caminho percorrido

Portugal tem mantido um discurso político que, repetidamente, reforça a aposta no mar e o identifica como uma área estratégica para o desenvolvimento. Com múltiplas iniciativas de promoção do objetivo de redirecionar o país para o mar, o início deste processo, no passado recente, pode-se associar à ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), em 1997 e, como atrás referido, à realização da Exposição Mundial de Lisboa de 1998 (EXPO 98), sob o tema “Os oceanos. Um património para o futuro”.

---

<sup>68</sup> Textualmente, o CEDN 2013 estabelece os seguintes propósitos em relação ao Atlântico: 1. «Sublinhar a (respetiva) unidade estratégica, contribuir para a sua segurança, pugnar pela sua relevância internacional»; 2. «Empenhar-se na valorização dos programas de cooperação militares e de segurança no quadro da CPLP»; 3. «Estabelecer parcerias estratégicas de segurança para criar quadros de cooperação relevantes para a defesa de interesses comuns, designadamente no domínio da segurança das linhas de comunicação marítimas e na gestão de crises», iniciativas que, paralelamente, são «uma forma de demonstrar o empenho de Portugal na defesa da unidade do Atlântico, cuja consolidação é crucial para o reforço dos vínculos entre os membros da CPLP».

<sup>69</sup> A “Estratégia da CPLP para os Oceanos”, aprovada pelos países membros em 21 de março de 2009, em Lisboa, procura, precisamente, uma visão integrada para o desenvolvimento sustentável dos respetivos espaços oceânicos e jurisdições, mas ainda precisa de ser complementada com um plano de ação para concretização das orientações acordadas.

No presente, o XXI Governo Constitucional, ao reformular as condições de funcionamento da Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar, recorda o seu programa<sup>70</sup> nos seguintes termos:

«O Programa do XXI Governo Constitucional estabeleceu a aposta no Mar como um desígnio nacional, cuja concretização passa pela valorização da posição estratégica de Portugal no Atlântico. A concretização deste desígnio assenta numa estratégia a médio e longo prazo que preconiza a promoção de diversas áreas, designadamente, a prospeção e exploração dos novos espaços e recursos, o conhecimento científico e desenvolvimento tecnológico, as atividades marítimas tradicionais, as empresas de base tecnológica, a atividade portuária e o transporte marítimo, a geração de emprego qualificado, o aumento das exportações, a conservação do meio marinho, a simplificação administrativa e o ordenamento do território.»

Este conjunto de circunstâncias mostra que Portugal não se inclui no grupo de alguns países que estão identificados como “sofrendo” de “cegueira em relação ao mar” (*“sea blindness”*), a designação usada pelos especialistas para se referirem à apatia que alguns ainda mostram perante a crescente importância económica e estratégica do mar.<sup>71</sup>

No entanto, nem tudo está bem. Mesmo tendo presente que se trata de um assunto a desenvolver sob uma «estratégia a médio e longo prazo», não sendo de esperar desenvolvimentos rápidos, devemos saber reconhecer que a produção de orientações não está a ser acompanhada por um esforço continuado e consequente para a sua concretização, ao que acresce, como contrariedade extra, o ciclo de sucessivas crises económico-financeiras em que o país tem vivido. Estão à vista de todos, hesitações e descontinuidades de empenhamento que teimam vir ciclicamente ao de cima quando se trata de passar ao campo prático. Como veremos adiante, não se trata apenas de uma opinião pessoal.

As hesitações começam logo ao nível da necessidade de incluir ou não, na estrutura do governo, um ministério para o mar,<sup>72</sup> que congregue todas as competências necessárias para uma gestão integrada do setor. Nos últimos doze governos constitucionais, apenas três optaram por essa solução. Serviram para dar um sinal da importância do assunto, mas, tanto quanto se conseguiu observar, não contribuíram para melhorar a coordenação entre os vários departamentos do Estado com responsabilidades no mar.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Trata-se da Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2016, que estabelece as condições de funcionamento da Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar. A Comissão tinha sido criada em 2007 e foi objeto de uma reconfiguração em 2012.

<sup>71</sup> Haydon, Peter (2010), *“Maritime Blindness, You say?”*, *Canadian Naval Review*, Volume 6 Number 3 (Fall 2010).

<sup>72</sup> Foi criado pela primeira vez em 1983/1985 no IX Governo Constitucional de Mário Soares (governo de coligação PS/PSD), pela segunda no segundo governo de Cavaco Silva (1991/1995 – XII Constitucional) e pela terceira, no atual Governo de António Costa (XXI Constitucional). <sup>75</sup> Em “Portugal: país-arquipelágico – Contributo para a definição de um conceito estratégico para o século XXI”, “O mar na história, na estratégia e na ciência”.

<sup>73</sup> Sobre este assunto, o Conselho Económico e Social num documento intitulado “O mar e as políticas marítimas”, de 22 de junho de 2008, dizia o seguinte: «É discutível se deve haver um Ministério do Mar ou se a solução deve ser de outro tipo. Porém, já é indiscutível que as questões relativas ao mar não devem estar dispersas por múltiplos centros de poder/decisão, num processo de gestão desarticulado e desintegrado onde os assuntos do mar, em cada um dos centros envolvidos, tem uma importância menor, por vezes mesmo marginal.»



Poderá esta situação melhorar brevemente? É, pelo menos, o objetivo que procura destacar a atrás referida Resolução do Conselho de Ministros nº 14/2016, quer no reconhecimento de que a ação no mar é transversal ao Estado (segurança e defesa, ambiente, saúde pública, direito e economia – recursos, transportes e turismo – etc.), quer na chamada de atenção para a indispensabilidade de coordenação, que ficou atribuída à ministra do Mar.<sup>74</sup>

Não é, obviamente, um problema específico de Portugal, mas é um assunto que já poderia estar resolvido, entre nós. Lembra, mais uma vez, a organização “*Oceans Beyond Piracy*”<sup>75</sup>:

*«The integration of maritime enforcement and rule of law into effective maritime governance faces significant bureaucratic hurdles. Authority over maritime issues in many states is often divided among several agencies in different ministries»*

*«These challenges highlight that interagency cooperation is both an essential element and a major hurdle to effective marine governance.»*

Também ainda não se tornou possível substituir a aproximação feita por impulsos de ocasião - que geralmente têm grande impacto mediático,<sup>76</sup> mas não chegam para criar um efeito duradouro - por uma ação firme, fundamentada numa estratégia e com um plano específico de investimentos. Será este o principal desafio político a vencer. Definir as aspirações como objetivos a concretizar num prazo estabelecido.

Uma das últimas tentativas de fazer avançar o assunto ocorreu com a realização de um Conselho de Ministros para o Mar, sob a presidência do Presidente da República,<sup>77</sup> a três de março de 2016, a que o Primeiro-ministro se referiu nos seguintes termos:

*«Trata-se de um Conselho de Ministros muito importante, dedicado a uma prioridade de ação política deste Governo e que se integra num desígnio nacional para o qual o Presidente da República tem procurado mobilizar os portugueses durante os seus dois mandatos.»*

Obviamente, algum caminho tem sido feito, mas não tanto quanto as expectativas criadas. Uma das áreas de exceção a essa situação situa-se no campo universitário-científico, quer em iniciativas de formação, quer na realização de estudos e trabalhos de investigação. No entanto, quanto ao demais, prevalece a ideia de que é preciso passar da teoria à prática. Aliás, foi precisamente esse o destaque que foi retirado da intervenção do Presidente Cavaco Silva no Conselho de Ministros atrás referido. Já em janeiro de 2018, o atual Presidente da República, num discurso em sessão da Academia

---

<sup>74</sup> A Comissão reúne 17 ministros, para além de um membro dos Governos Regionais dos Açores e Madeira e do Primeiro-ministro que preside e deve convocá-la pelo menos duas vezes por ano.

<sup>75</sup> “*Stable seas*”, *Discussion Paper June 2018*.

<sup>76</sup> Alguns títulos: “Portugal descobre que não é um país pequeno” (revista do Montepio, Verão de 2011), “Via Verde para investir no mar” (jornal Expresso, 4 de agosto de 2012), “Já estamos a ordenar o nosso espaço marítimo”, entrevista a Assunção Cristas, jornal Expresso).

<sup>77</sup> Foi o segundo Conselho de ministros neste modelo, O primeiro realizou-se por ocasião da EXPO 78, sob a presidência de Mário Soares e sendo Primeiro-ministro António Guterres.

de Marinha, na mesma linha, dizia o seguinte:

«Havendo um consenso nacional em torno da estratégia nacional quanto ao mar, só nos falta o mais importante: explicitá-la e fazê-la partilhar permanentemente com os portugueses. Transformá-la em realidade viva e conferir-lhe a urgência das coisas inadiáveis».

Não faltam vozes a insistirem sobre estes mesmos pontos. António Costa e Silva<sup>78</sup> aborda esta questão falando em relutância política em assumir, na prática e de forma inequívoca, a «necessidade de o país se virar para o mar e potenciar todos os seus recursos». Esta mesma interpretação já tinha sido invocada por Tiago Pitta e Cunha, nos seguintes termos:

«No mar e na agricultura temos um regresso ao básico, a atividades de que o país precisa para crescer, mas que abandonou e em relação às quais até criou um certo estigma». «A ignorância ou forte relutância dos decisores políticos nacionais em reconhecer o valor estratégico e económico do mar para Portugal, e por consequência em fomentarem a sua exploração, está tão radicada no sistema político português das últimas décadas que não será muito exagerado dizer-se que ele é o resultado como que de uma alergia epidérmica à propaganda do Estado Novo, ou seja, uma rejeição consciente ou até inconsciente, do invólucro ideológico em que o anterior regime envolveu a questão do mar durante várias décadas».<sup>79</sup>

Costa e Silva desenvolve a ideia acrescentando, às razões históricas invocadas por Pitta e Cunha, dois erros de postura: 1. Interpretação equívoca do que é uma postura realista, que tende a associá-la com uma preferência pela manutenção do status quo; 2. Receios de que o quadro legal criado pela União Europeia para o “mar europeu” impeça Portugal de usufruir, sem restrições, dos direitos que a CNUDM lhe confere.

#### (4) O caminho que falta percorrer

Naturalmente, estas, quase autoimpostas, “barreiras” não são compatíveis com o estatuto de potência costeira. Aliás, se não forem ultrapassadas, arriscamos a ver repetido o erro que, no passado, levou a “abandonar” as pescas, em nome da entrada na Europa, a não reconhecer a necessidade de uma marinha mercante, entre outros setores vitais para uma saudável economia do mar.

O que haverá a fazer pode resumir-se em três linhas de ação prioritária:

- (a) Promover a recuperação dos espaços perdidos em alguns setores de atividades do mar;
- (b) Adotar uma política integrada, como única forma de evitar insuficiências, incoerências e conflitos de interesses que teimosamente persistem sem que os governos claramente lhes ponham termo;

---

<sup>78</sup> Em “Portugal: país-arquipelágico – Contributo para a definição de um conceito estratégico para o século XXI”, “O mar na história, na estratégia e na ciência”

<sup>79</sup> “A importância do mar – Portugal descobre que não é um país pequeno”, revista do Montepio, verão de 2011. Citação feita por António Costa e Silva.

- (c) Encarar o que em termos de segurança e defesa se relacionar ou depender do mar, como um assunto central do planeamento estratégico de defesa que requer uma visão atualizada da forma sistémica como o mundo funciona no domínio marítimo e do que se deve esperar das marinhas para garantir que o respetivo ambiente não é perturbado.

## 5. O critério “Capacidades”

### a. Em termos concetuais

*«The basic purpose of navies today is to protect the global economic system, where their contribution is crucial. This is less the direct defence of shipping against naval threats but the protection of the conditions for trade against irregular threats. Increasingly navies are building and developing not against each other but with each other, but the risk of competition remains.» (Robert C. Rubel)*

Um posicionamento com importância estratégica só por si não se constitui como um fator do poder nacional do respetivo país. Já referimos atrás que é preciso existir também ambição e vontade política para o utilizar. Falta falar dos meios necessários para proteger e usar as respetivas vantagens, garantindo que o esperado impacto positivo sobre a economia, sobre a segurança (própria e regional) e sobre a postura política internacional se desenvolve nos termos esperados e não é afetado por interesses contrários. Refiro-me às capacidades<sup>80</sup> necessárias para tirar partido económico dos recursos que pertencem em exclusivo ao país em causa, obter segurança, projetar a imagem e exercer influência internacional.

*«UNCLOS was indeed, in the words of the UN secretary-general “one of the greatest achievements of the twentieth century” ... but implementation and enforcement remain a problem. Considerable problems remain in interpreting and applying legal provisions to the particular problem in particular areas in which people tend to be more interested. In some ways, UNCLOS by raising so many issues has triggered as many disputes as it has resolved. Moreover, the powers of the tribunal are limited to countries that agree in advance to be bound by its findings.» (Geoffrey Tili)*

Para ver reconhecidos e respeitados os direitos conferidos pela CNUDM, a estratégia de uma potência costeira precisa de um conjunto de capaci-

---

<sup>80</sup> Na aceção militar, segundo a proposta do autor deste texto, uma capacidade deve ser entendida como «uma aptidão para cumprir um determinado objetivo requerendo o emprego operacional das Forças Armadas». Inclui a associação integrada dos seguintes três componentes: 1. O propósito que se pretende alcançar com a especificação das condições em que isso deve ser previsto (nível de conflitualidade máximo, requisitos de sustentação e mobilidade, duração, prontidão, etc.); 2. Os meios necessários para alcançar esse propósito (unidades, plataformas, equipamentos, sistemas de armas e sensores, etc.) e a organização sob a qual deve ser concebido o seu emprego; 3. Vontade política para a sua utilização, quando necessário ou conforme compromissos feitos. (“O conceito de capacidades militares. Uma nova forma de planeamento de Defesa”, JDRI, 23 de novembro de 2015). Naturalmente, o conceito pode generalizar-se para um uso mais abrangente, segundo as mesmas linhas.

dades que respondam às seguintes três considerações: que lhe permitam um discurso e uma prática de apoio às interpretações oficiais das normas estabelecidas na Convenção da Lei do Mar, sob uma postura de alinhamento sem reservas com o Direito Internacional; que tenha em consideração que a CNUDM não protege, apenas define direitos e obrigações, mesmo assim sob a pressão das grandes potências a tentar adaptar as leis às suas próprias ambições e capacidades; que o aspeto que mais contará para a credibilidade do seu estatuto é mostrar que tem um conhecimento científico dos seus espaços marítimos e respetivas potencialidades, que possui a tecnologia necessária para os explorar e que reúne os meios para os controlar e “ocupar”<sup>81</sup>, juntando aos seus direitos uma posse de facto.<sup>82</sup>

Sobre este último ponto, António Sacchetti, em artigo na Revista da Armada,<sup>83</sup> e Adriano Moreira, em artigo no Diário de Notícias,<sup>84</sup> respetivamente, diziam o seguinte:

«Julgo que mais uma vez será fundamental o princípio da ocupação efetiva. Não soubemos ou não tivemos capacidade para ocupar o “*interland*” africano, no fim do século XIX. A defesa dos nossos interesses, hoje, reside na nossa capacidade de ocupar o mar interterritorial português. Podemos fazê-lo de duas maneiras: A primeira, pela defesa e segurança da nossa fronteira marítima, que é um interesse vital indiscutível. A segunda, pelo exercício do “poder do conhecimento” que constitui hoje um dos fatores que mais contribui para a valorização do poder nacional de qualquer país»

«Não posso deixar de recordar que o ultimato da Inglaterra, que mudou no século XIX o direito histórico pelo da ocupação efetiva dos territórios, pode ter nesta data uma eventual réplica que redefina a política das plataformas continentais em termos de afetar a legítima pretensão de Portugal obter a definição que sustenta para a definição da plataforma portuguesa».

As capacidades necessárias para “tirar partido dos recursos” terão que assegurar o conhecimento das potencialidades económicas das áreas sob jurisdição nacional e a exploração dos respetivos recursos. Incluirão meios que permitam identificar as áreas prioritárias de investimento e ganhar proficiência no âmbito das ciências do mar, investigação e desenvolvimento. Tudo apoiado por recursos humanos qualificados para funcionamento das empresas e de instituições que fazem a gestão científica, económica e empresarial dos interesses nacionais no mar.

---

<sup>81</sup> O documento “O mar e as políticas marítimas” aprovado pelo Conselho Económico e Social, em 22 de junho de 2008, diz o seguinte sobre este requisito: «Para se obterem resultados efetivos e visíveis, devem ser eleitos, ao nível do poder político, alguns objetivos ... Um desses objetivos tem um carácter transversal e traduz-se na imperiosa necessidade de ocupar o espaço marítimo com navios e atividades muito diversificadas- económicas, científicas, de recreação e outras – pois o reconhecimento internacional da nossa legitimidade sobre uma tão grande área marítima estará sempre relacionado com o tipo de ocupação que nela formos capazes de concretizar».

<sup>82</sup> Ribeiro, António Silva, (2013), “A corrida ao mar: os alertas realistas”, Revista de Marinha, set/out.

<sup>83</sup> O Mar Português e a fronteira marítima europeia”, Revista da Armada, junho 2009.

<sup>84</sup> “O Mar Oceano”, DN, 30 setembro 2018.

No campo da segurança, a manutenção de uma situação estável e segura continuará, primariamente, sob a responsabilidade individual dos países costeiros, como um assunto central do poder naval. Por duas ordens de razões:

1. Porque é do emprego das marinhas que, em última instância, depende a garantia da liberdade de navegação e de acesso a recursos, a mercados e outros países com que se queira interagir;
2. Porque continuam a acumular-se sinais de que os desafios à segurança no mar não desaparecerão tão cedo das agendas de segurança de todos os estados.

*«The seas, of course, are huge, and at any moment they are dotted with tens of thousands of ships. There is not now nor has there ever been a navy of sufficient size to hermetically seal off the seas to smugglers. The only way to make the seas a barrier to terrorists is to have every coastal nation effectively guard its own waters and establish good teamwork between its navy, intelligence service, and law enforcement agencies. Some nations do but many do not.»* (Robert C. Rubel)

Nestes termos, o objetivo central de uma potência costeira será criar um ambiente protegido de ameaças e riscos que possam afetar o uso livre e seguro do mar na sua área de interesse estratégico ou interferir com o exercício da respetiva jurisdição nacional e proteção de interesses.

*«Since the September 11 terrorist attacks, much has been done to improve maritime security in the industrialized world, where millions of containers are handled every year. But isolated local measures will not suffice. International terrorists who want to cripple the global economy need not bother attacking countries where security is tight. They can inflict the same damage by targeting the territorial waters of countries that lack the will or the resources to police their own maritime backyard.»*<sup>85</sup>

*«In the fall of 1988 the U.S. Congress brought the Department of Defense in the drug war in a big way. DoD was designated as the single lead agency for the detection and monitoring of the aerial and maritime transit of illegal drugs destined to the U.S.»*<sup>86</sup>

É um objetivo que implica a disponibilidade de meios navais que, pela sua configuração, sistemas de sensores e armas e modo de emprego operacional, testemunhem, de modo credível, o empenho em não deixar criar vazios que possam impedir ou contrariar o objetivo de garantir segurança nessas áreas. É uma questão central porque se põe no âmbito da responsabilidade inalienável de proteção da própria soberania e tem que ser encarada numa base permanente como uma missão a cumprir no dia-a-dia, 24 horas por dia, independentemente da situação de segurança.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Luft, Gal and Korin, Ann (2004), "Terrorism goes to Sea", *Foreign Affairs*, November/December.

<sup>86</sup> "DoD plays in the drug war", (U.S. Navy Proceedings, 1990). No esquema adotado, a Guarda Costeira ficou com a responsabilidade pelas apreensões em ambiente marítimo e os Serviços Aduaneiros nas fronteiras terrestres.

<sup>87</sup> Num "briefing" de apresentação da Marinha ao ministro da Defesa, Gomes Cravinho, (14 novembro 2018) ficou referido que o dispositivo da Marinha inclui 1000 militares, militarizados e civis em ação permanente, quer no território nacional, quer em ações externas. 4217 dias de missão e 44510 horas de navegação em 2017.

*«Addressing maritime threats puts many demands on a coastal state, requiring it to devote resources to something whose importance is not immediately apparent to those on land, both politicians and people, who face other, more visible problems. Maritime patrol assets – ships and aircrafts – are major investments, as is training the personnel to operate and maintain them effectively and safely.»*<sup>88</sup>

Projetar a imagem e exercer influência – outra vertente das linhas de ação de uma marinha - faz parte da chamada função diplomática, do seu papel como instrumento da política externa de um estado. É uma função que está sempre presente, exista ou não um propósito deliberado de a exercer ou a consciência dessa dimensão. Observa-se em todos os aspetos da forma como a marinha se apresenta no exercício das suas responsabilidades (tipo de emprego operacional, postura geral e imagem que pretende fazer passar). Merece sempre cuidada atenção porque materializa uma ligação inescapável das marinhas com o prestígio internacional do respetivo país e constitui uma sinalização objetiva de como o país pretende ser conhecido no contexto internacional. Por esta mesma razão é que se considera que uma análise do poder naval dos países, muitas vezes, diz-nos mais do que as declarações de política externa dos seus líderes.<sup>89</sup>

*«Navies are traditional expressions of an individual state, both in terms of the actual exercise of national power and as a symbolic expression of that power in both home waters and distant seas.» (John B. Hattendorf)*

A menos que a função diplomática tenha sido pensada para um propósito e circunstâncias específicas, não implica, necessariamente, requisitos adicionais. Requer, no entanto, ter em conta algumas considerações mínimas. A mais incontornável é a manutenção de um nível elevado de modernidade, prontidão e treino. Se estes requisitos não estiverem presentes de forma clara a qualquer observador externo, o contributo que a marinha dará como vetor de projeção de imagem acabará, inevitavelmente, por ser negativo, ou seja, exatamente o contrário do que seria desejável.

Os problemas específicos das marinhas pequenas

Uma potência costeira, pela definição adotada, terá, regra geral, uma marinha pequena. Parecem dois estatutos contraditórios, mas não são, como veremos.

Durante a Guerra Fria, com todas as atenções centradas no risco de um confronto entre as marinhas das duas superpotências, as pequenas marinhas praticamente só contavam em termos políticos, no âmbito da aliança

---

<sup>88</sup> *“Addressing maritime threats” (2018), Ridgway, Chuck, “Stable Seas”, Discussion Paper/June.*

<sup>89</sup> O caso da Marinha chinesa que passou, num período de entre duas e três décadas, dos estatutos de marinha costeira e marinha média quase diretamente para o de marinha oceânica e marinha grande é, para os analistas estratégicos, mais elucidativo sobre as intenções do país do que as declarações dos respetivos líderes.

ou bloco em que se integravam. Como não eram relevantes no quadro geral do esforço militar de contenção e dissuasão com que o Ocidente encarava a ameaça soviética, a sua importância e potencialidades foram negligenciadas por muito tempo.

Hoje é diferente, como comprova o interesse que o tema tem despertado entre acadêmicos e especialistas que se dedicam ao tema do poder naval, quer através de grandes conferências, quer através de publicações, as principais das quais estão referidas na bibliografia.<sup>90</sup>

O papel das marinhas pequenas cresceu porque, hoje, o emprego do poder naval não se encontra centrado no combate entre esquadras inimigas, campo em que as marinhas pequenas tinham, quando muito, um papel secundário ou auxiliar.

Em qualquer caso, o qualificativo “marinha pequena” só por si não chega para caracterizar suficientemente uma marinha. A grande maioria das marinhas do mundo são pequenas, mas nesse conjunto encontram-se grandes diferenças. Pequena é apenas um termo de comparação, em relação a qualquer coisa que é maior. Não inclui qualquer forma de diferenciar, mais ou menos objetivamente, uma marinha pequena de uma média ou grande, que são os três graus de classificação previstos neste critério, muito menos de oferecer uma caracterização operacional minimamente útil. Nada nos diz sobre a composição da esquadra e as valências que consegue garantir, que são elementos de apreciação essenciais. Ignora que a importância militar depende, em simultâneo, da composição da marinha – não apenas os números, mas também o tipo de meios tem ao seu dispor – da postura adotada, da imagem que foi criando, do estado de modernidade, do nível de treino e prontidão demonstrados, etc.<sup>91</sup> Esquece que tão importante como a quantidade é a credibilidade e que esta é um valor que demora a criar mas que se pode esfumar rapidamente com desatenções na forma como os meios são mantidos e operados.

Podemos, no entanto, assentar no seguinte entendimento consensual. Uma marinha pequena é uma marinha limitada nos seus propósitos, variando o tipo e respetivo grau da limitação de caso para caso. Naturalmente, nunca será uma marinha global, mas não tem que ser necessariamente costeira e local, muito menos fraca ou irrelevante. Nalgumas situações, terá mesmo que ser oceânica e regional. Se se trata de um país de configuração arquipelágica cobrindo uma área grande, a marinha tem obviamente que ser oceânica e ter capacidade de projeção de segurança para ocorrer em auxílio

---

<sup>90</sup> A última grande conferência conhecida, que se concretizou por iniciativa do King's College (Londres, 18 e 19 de janeiro de 2018) sob o título “Europe, Maritime Security and Small Navies”. Teve como primeiro objetivo discutir o papel das pequenas marinhas na estratégia naval contemporânea, na doutrina, na aplicação do poder marítimo, na teoria das relações internacionais e nas estruturas de segurança regionais.

<sup>91</sup> Também usando apenas um fator de apreciação, existem mais dois critérios. Têm o mesmo tipo de limitações do que usa o fator dimensão. Um deles, emprega o fator alcance que gera três classificações - marinhas globais – com capacidade de atuarem simultaneamente em várias regiões do mundo – marinhas regionais e marinhas locais. O outro usa o fator navegabilidade que produz duas classificações - marinhas oceânicas e costeiras. São critérios que têm alguma utilidade política, como forma de organizar as marinhas em grandes grupos, mas nenhum permite caracterizar minimamente uma marinha. Para esta finalidade, terá que se recorrer a critérios mais desenvolvidos.

de qualquer parte. No caso de Portugal, deve conseguir fazer do mar que geograficamente separa as três partes do território, um elemento de ligação e não de divisão.

*«When the sea not only borders, or surrounds, but also separates a country into two or more parts the control of it becomes not only desirable but vitally necessary». (Eric Grove)*

O ponto comum a todas é a necessidade de apoio de uma potência naval, ou de participação num quadro de cooperação internacional, para situações no extremo mais exigente do espectro de conflitos, que, naturalmente, excedam as possibilidades nacionais. Regra geral, uma marinha pequena estará dependente de apoio externo pelo menos em algumas áreas (por exemplo, defesa aérea, submarinos nucleares, projeção de poder, etc.). Para outras situações, até ao limite de conflitos de baixa intensidade inclusive, uma marinha, mesmo sendo pequena, deve poder evitar, com os seus próprios meios, a concretização de qualquer ação que possa constituir violação da soberania. Ou, no mínimo, ter capacidade de impedir que um oponente consiga alcançar qualquer objetivo contrário aos interesses nacionais sem enfrentar uma resistência que torne clara, para a comunidade internacional, a existência de uma agressão. Caso contrário, se nem este requisito cumpre, é a sua própria existência que se torna questionável.

Esta situação – dependência de apoio externo e limitações de capacidades – levanta dois desafios. Por um lado, conseguir manter espaço político para escolher a melhor forma de gerir a dependência externa (garantias versus compromissos), optando conforme os interesses próprios. Pelo outro, reunir o número de capacidades que garantam os objetivos mínimos, como atrás referidos.

No primeiro desafio, a pequena marinha, com pretensões de potência costeira, tem uma obrigação central e dois trunfos. À garantia de apoio da potência naval aliada, a potência costeira tem que responder com uma postura clara de não permitir que o aproveitamento das vantagens da sua posição estratégica saia da área de interesses político diplomáticos comuns. Falhando essa obrigação, por falta de empenhamento e meios, além de pôr em causa o apoio de que precisa, estará a arriscar a sua própria soberania, na medida em que a vantagem estratégica que dispõe, e que tem que saber controlar, pode vir a ter que ser encarada pela potência aliada mais forte como algo de que tenha que se ocupar diretamente.

Os trunfos de uma pequena marinha jogam-se primariamente no campo da divisão de tarefas, valorizando as atividades no lado menos exigente do espectro dos conflitos que a grande potência tenha interesse em delegar (patrulha de área, escoltas, submarinos convencionais, etc.). Subsidiariamente, jogam-se também na área do direito internacional, mas, neste caso, os interesses de cada parte podem ser contraditórios. À grande potência interessa sobretudo manter a liberdade de ação que melhor sirva os seus interesses, podendo entrar em conflito com o direito internacional.<sup>92</sup> À pequena potência, como já atrás referido, interessa essencialmente manter uma postura



de observação rigorosa do direito internacional, constituindo-se como contribuinte ativo na prevenção de crises e participante na segurança marítima do mar, como espaço comum da humanidade. Só dessa forma terá credibilidade para poder invocar a proteção para direitos que não consiga defender isoladamente.

O desafio das capacidades – ao contrário do que se possa deduzir do termo potência costeira – não passa pelo conceito de que uma marinha para ser credível, ou inspirar respeito, necessita de ter um potencial militar maciço. Ser pequena não é impeditivo de exercer importantes responsabilidades e ter um impacto grande no âmbito regional. Muito menos de ser eficaz mesmo quando tiver que operar em oposição a outra que tenha mais meios. Mas a linha de demarcação entre esta situação e ser irrelevante ou inferior tem alguns requisitos incontornáveis: ser oceânica, ter apoio logístico orgânico (incluindo navios auxiliares de reabastecimento e apoio logístico), ter capacidade para integrar, sem restrições operacionais, formações internacionais, observando os respetivos padrões tecnológicos, de treino e prontidão, e manter-se organizada para, num quadro autónomo, projetar segurança.

Projeção de força, que é diferente de projeção de segurança,<sup>93</sup> para uma marinha pequena, é uma possibilidade de emprego, regra geral, limitada a situações de participação em formações multinacionais, que reúnam as valências operacionais que, normalmente, só estão ao alcance de marinhas grandes. Fora deste quadro é uma modalidade de emprego restrita a situações de envergadura e conflitualidade militar reduzida. Ao contrário, a projeção de segurança – no domínio da diplomacia cooperativa para ajudar amigos, prestar assistência – deve estar ao alcance de uma marinha pequena com postura de potência costeira, especialmente, se se tratar de um país com configuração arquipelágica.

As limitações de uma dimensão pequena podem ser minimizadas através de uma estratégia que combine medidas na forma como é operada<sup>94</sup> e comandada, como recorre à tecnologia, como investe no campo do pessoal (treino, qualificações, etc.), como gere o seu relacionamento internacional (imagem externa) e, finalmente, no modo como explora as vantagens do seu posicionamento estratégico para se constituir num fator incontornável da equação de segurança na região em questão.

---

<sup>92</sup> O Congresso dos EUA mantém-se contra a ratificação da CNUDM (malgrado as tentativas presidenciais de alterar essa posição). A China ratificou-a em 1996, mas faz a sua própria interpretação dos direitos que esta lhe confere.

<sup>93</sup> Estabeleço uma diferença entre projeção de força e projeção de segurança. A primeira faz parte do campo da diplomacia coerciva para dissuadir um adversário ou forçar uma alteração do rumo dos acontecimentos. (ver “Diplomacia naval – As marinhas como instrumento da política externa do Estado”, Anais do Clube Militar Naval, janeiro-junho 2016). Nestas concepções, uma marinha pequena não terá, regra geral, capacidade autónoma de projeção de força. Salvo ações de envergadura reduzida, de natureza geralmente encoberta. A projeção de poder terá que ser concebida no contexto de participação em formações multinacionais.

<sup>94</sup> Por exemplo, pela escolha de uma postura assimétrica, que lhe permita tirar partido dos campos de atuação onde tenha vantagens.

*«A good reputation may be worth more on the battlefield than good attributes, and a bad reputation will mute even the best attributes» (autor não identificado).*

Uma marinha pequena tem logo à partida que se decidir entre duas con­ceções drasticamente diferentes: adotar a configuração de marinha equi­brada ou marinha especializada. A primeira hipótese, se pretende garantir a capacidade de executar um conjunto minimamente coerente de tarefas, selecionadas em função da sua previsibilidade, ainda que a limitado nível de exigência operacional. No segundo caso, se opta por apostar numa determi­nada capacidade específica, com prejuízo das restantes.

A opção marinha especializada<sup>95</sup> pressupõe a aceitação de um grau ele­vado de dependência externa e redução de liberdade de ação para contro­lar o seu espaço de interesse. Corresponde a confiar que, se ocorrer uma emergência ou tentativa de violação da soberania ou de direitos de jurisdi­ção, o apoio não faltará e chegará a tempo, algo que está bem provado na história nunca se poder dar como garantido. É uma opção em que a NATO insistiu, por algum tempo, quando, sob uma ideia dos EUA, falava em nichos de capacidades e se apelava a que os países com especiais aptidões numa determinada área as desenvolvessem em proveito do coletivo. Seria como uma espécie de moeda de troca para obter proteção e ter voz ativa na dis­cussão da agenda de segurança. Esta recomendação nunca chegou a gan­har quaisquer raízes, por motivos compreensíveis. Admite-se, no entanto, que uma opção por um modelo de especialização possa fazer sentido num contexto de ameaças muito claro e previsível que justifique colocar os prin­cipais meios no seu combate, com prejuízo na resposta a outras situações. Não faz sentido, no entanto, num contexto de segurança dominado pela imprevisibilidade e desconhecimento do futuro, como é o atual. É uma esco­lha incompatível com a condição de potência costeira, que pressupõe uma postura proativa, e em primeira instância autónoma – logo não dependente em permanência de apoios externos -, na prioridade a dar à manutenção de um clima de estabilidade na sua área de interesse, para evitar interferências contrárias aos interesses próprios.

## b. Portugal

Portugal será territorialmente maior com a extensão da plataforma continen­tal, mas não será, só por esse facto, mais forte nem terá maior peso e influên­cia internacional. Para poder acrescentar mais esses dois fatores, precisa de se organizar deliberadamente nesse sentido, tendo presente que tão importante como a extensão do espaço é a forma como é utilizado, como se exploram as suas potencialidades e como é protegido de influências ou ações contrárias.

---

<sup>95</sup> A Bélgica é o caso que frequentemente nos ocorre como exemplo de opção por especialização, nesse caso por operações de minas. Mesmo assim, sempre manteve uma pequena força de navios combatentes de super­fície. Não há muitos casos de marinhas como a belga. Muito menos que tenham abdicado, como fez também a belga, de ter a sua própria estrutura de comando e controlo, que delegou na marinha vizinha da Holanda.

Nesta perspectiva, o estatuto de potência costeira tem que ser encarado, simultaneamente, como uma dádiva e um desafio. Obviamente, são condições inseparáveis. A dádiva nunca será alcançada se o repto, nas suas várias dimensões, não for vencido.

Conforme anteriormente esclarecido, não me vou referir detalhadamente aos reptos na dimensão “exploração dos recursos”. Estes estão tratados na Estratégia Nacional para o Mar 2013/2020, que abrange o tema do conhecimento, o planeamento e ordenamento dos espaços marítimos, assuntos abordados para a exploração de recursos e desenvolvimento económico. Limito-me a lembrar que, não obstante o muito que se avançou na identificação das potencialidades que o alargamento da plataforma continental abrirá,<sup>96</sup> ainda há muitas áreas que precisam de ser melhor conhecidas e priorizadas<sup>97</sup> em função das acessibilidades e rentabilidade esperada.

Falo de um processo de investigação que requer continuidade e para o qual o Estado Português precisa de se manter preparado, sob a ideia de que o conhecimento dos espaços e respetivos recursos é um aspeto crítico da soberania nacional e elemento incontornável da independência.<sup>98</sup>

No campo da segurança e defesa, Portugal tem, de momento, uma situação que, numa primeira avaliação, se apresenta globalmente positiva. No seu espaço estratégico não se identificam ameaças diretas provenientes de um “outro” apostado em prejudicar os nossos interesses ou afetar o exercício das nossas responsabilidades. No entanto, uma avaliação completa das condições de segurança prevaletentes na área de interesse, não pode deixar de incluir também uma ponderação cuidadosa das vulnerabilidades e riscos.<sup>99</sup>

As ameaças são assuntos do presente cujo desenvolvimento futuro não se pode controlar. Dependem das capacidades de um oponente e da sua vontade de as utilizar. Podem não existir hoje e ter uma dimensão relevante amanhã, ou vice-versa. Ao contrário, as vulnerabilidades respeitam sobretudo ao futuro, mas a sua evolução pode ser controlada no presente por uma

---

<sup>96</sup> No estudo do mar profundo passou da 42ª para 12ª posição, entre a primeira metade da década de 90 e a segunda década de 2000, progresso notável segundo Ricardo Serrão Santos, Ana Colaço e Raúl Bettencourt (“Ecosistemas Hidrotermais Profundos: Fontes para a Biotecnologia em “O mar no futuro de Portugal – Ciência e Visão Estratégica”).

<sup>97</sup> É preciso conhecer mais para se poder investir. Há recursos prontos a serem explorados, mas faltam soluções, económica e ambientalmente, atrativas. Certezas só haverá com a conclusão dos trabalhos de investigação, mas, segundo Fernando Barriga, antecipam-se 245 milhões de toneladas de jazidas cobertas por camadas de sedimentos de 10 a 15 metros e 4 milhões expostas diretamente. Haverá jazidas que não estarão acessíveis no curto e médio prazo, com as tecnologias presentemente disponíveis, mas outras estarão ao alcance mais próximo. (“Ciência e recursos naturais: debaixo do mar profundo” em “O mar na história, na estratégia e na ciência”)

<sup>98</sup> Portugal precisa de se preparar para época da mineração submarina que está prestes a começar. Há muito que são conhecidas concentrações de minerais com interesse económico (nódulos de manganês). Mais recentemente, foram descobertos sulfuretos maciços polimetálicos – hidratos de metano - micróbios e biomoléculas na biosfera profunda.

<sup>99</sup> Vulnerabilidades na aceção de falhas ou défices nas condições de funcionamento do sistema de segurança. Riscos como probabilidade de exploração das vulnerabilidades, quer sob intenções hostis, quer fruto de ocorrências acidentais e respetivas inter-relações.

política de gestão de riscos – preparação antecipada -, para evitar que sejam exploradas por interesses contrários ou, pelo menos, para minimizar os seus impactos.

São vulnerabilidades potenciais, no caso de Portugal, a exposição geográfica da costa continental às tentativas de acesso ao mercado europeu para introdução de drogas, o intenso volume de tráfego marítimo que transita ao longo dessa mesma costa e que precisa de ter condições de segurança, a enorme extensão das águas de jurisdição e a correspondente dificuldade em manter um controlo que evite ações ilegais ou contrárias aos nossos interesses. Representam um risco que varia em função das medidas tomadas para as reduzir e da preparação que tiver sido feita para lidar com os seus impactos.

Nestes termos, podemos concluir que Portugal não precisa de manter uma marinha primariamente concebida para a tarefa específica de defesa costeira, no sentido militar clássico do termo. Precisa, em alternativa, de uma solução mais flexível que responda de forma equilibrada com capacidades para os seguintes três objetivos operacionais:

- Mostrar determinação para assumir a iniciativa e liderança de uma reação inicial de oposição a eventuais ameaças críticas pontuais à sua soberania, de modo a ganhar tempo e tornar globalmente claro que está em curso uma agressão para a qual o país conta com a solidariedade internacional. Se este requisito elementar não for observado, então correm-se dois riscos: o de Portugal se tornar objeto fácil de interesses contrários e de perda de credibilidade e respeito internacional como estado soberano. Não tendo possibilidade de dispor de uma estrutura de forças navais completa, terá que se dar especial atenção à inclusão de meios que exijam de eventuais oponentes mais recursos, maior esforço e tempo para atingirem os seus objetivos.<sup>100</sup>

- Assegurar que o país não fica refém das suas próprias vulnerabilidades locais, como atrás referidas, o que exige meios que permitam controlar com eficácia a sua área de interesse marítimo estratégico nos campos da defesa e segurança e do desenvolvimento económico. Ou seja, que garanta um ambiente seguro para a exploração dos recursos - de que dependerá, em parte relevante, a prosperidade do país - e livre de ameaças que possam causar instabilidade;

- Mostrar-se ativamente solidário na manutenção da segurança do domínio marítimo em geral, como desafio global que interessa a todos,<sup>101</sup> não se

---

<sup>100</sup> Portugal garante este objetivo, em primeira instância, com a componente submarina do seu sistema de forças navais, malgrado o facto de apenas contar com duas unidades introduzir a vulnerabilidade de se tornar mais problemático garantir, a todo o momento, pelo menos um, em condições de emprego operacional sem restrições. Submarinos representam sempre, mesmo para as marinhas mais capazes, um sério obstáculo. Não querendo ser detectados, dificilmente serão e, se necessário, nunca antes de terem possibilidade de infligirem sérios danos. São, por natureza, os meios com melhores condições de sobrevivência, não sendo vulneráveis a mísseis, ataques com armas químicas ou biológicas, etc.

<sup>101</sup> Segundo a *“Oceans Beyond Piracy – One Earth Future”*, *“The state of maritime piracy 2017”*, o custo económico das medidas de proteção contra a pirataria totaliza 8.400.824,4 dólares (sem contar a região das Caraíbas e América Latina sobre a qual não há dados). Contabilizados 5590 tripulantes afetados (feitos reféns, raptados e envolvidos em acidentes armados).

alheando de situações de instabilidade ou conflito, quer às portas do sul da Europa - Mediterrâneo Ocidental/ Magrebe -, quer mesmo em zonas distantes onde possam estar em causa, direta ou indiretamente, valores a cuja defesa Portugal tenha interesse político estratégico em mostrar-se associado.

Como país membro da Aliança Atlântica, Portugal tem necessariamente que considerar o seu quadro de atuação nesse âmbito, mas, paralelamente, senão prioritariamente, tem que seguir e avaliar cuidadosamente a situação na área adjacente, onde se registam desenvolvimentos importantes entre vizinhos próximos que estão a reequipar-se militarmente. O objetivo é confirmar tendências e melhor perceber a forma como avaliam a segurança regional. Os processos de modernização das marinhas do Norte de África, em especial Marrocos, Argélia e Tunísia, são elucidativos de um esforço de rearmamento naval que deve ser seguido com atenção.<sup>102</sup>

Subjacente a estas prioridades fica a indispensabilidade de ajudar a manter o Atlântico como um centro de estabilidade que é crítico para a manutenção da atual ordem internacional. De que forma e com que meios, é o que veremos seguidamente.

#### (1) No âmbito das capacidades navais ou do emprego do poder naval

*«It is strange that Portugal spends only 31 percent of its budget on its navy, allocating 43 percent to its army and air force. As it is, the Portuguese Navy struggles to patrol its vast sea frontier with two AIP submarines and five older frigates of Dutch and German design, even as it works to bring ten smaller offshore patrol vessels of an innovative indigenous design into the fleet»  
(There is no NATO without the North Atlantic”, Jerry Hendrix, Center for a New American Security)*

#### (a) Como se caracteriza a Marinha Portuguesa

Portugal é geralmente referido no grupo de países com marinhas pequenas, classificação que, como vimos atrás, não é incompatível com a condição de potência costeira desde que cumpra alguns requisitos elementares:

- a. Que seja oceânica, portanto, que tenha capacidade de operar longe da sua base com apoio logístico orgânico (incluindo navios auxiliares de reabastecimento e de apoio logístico);
- b. Que tenha capacidade de projeção de segurança, num contexto de intervenções autónomas, incluindo a possibilidade de inserir um elemento de intervenção em terra, e capacidade de projeção de força quando incluída em formações multinacionais.

Portugal não está longe de cumprir estes requisitos mínimos. Não precisa

---

<sup>102</sup> O caso da Argélia talvez seja o que mais chama a atenção pela dimensão, qualidade e nível de ambição que o seu programa de reequipamento naval revela. Um dos pontos de destaque é, claramente, o navio de assalto anfíbio construído em Itália (da classe S. Giorgio), aumentado ao serviço em 2014 e cinco novas fragatas (duas da classe “MEKO” e três de fabrico chinês (Classe C 28 A). Ver JDRI, artigo com o título “A nova Marinha da Argélia”, de 31 de agosto de 2015.

de reinventar ou reconstruir de raiz a sua Marinha para que fique à altura de uma potência costeira. Em termos de reequipamento, o que de mais relevante o afasta dessa meta é a falta do navio polivalente logístico cuja aquisição tem sido sucessivamente adiada, malgrado o consenso geral sobre a sua necessidade.<sup>103</sup> É uma falta importante. Retira, em parte relevante, às Forças Armadas Portuguesas um elemento absolutamente central nas capacidades de umas forças armadas modernas: ter mobilidade, no sentido de poderem ser prontamente deslocadas para o local de ação, em condições de começar a operar de imediato, portanto, sem os preparativos morosos que exige a montagem de raiz de uma base de apoio e centro de comando em terra<sup>104</sup>. As que não a tiverem – por falta de transporte ou por incluírem sistemas que não sejam “operacionalmente” transportáveis<sup>105</sup> - estarão sempre condicionadas e, em grande parte das situações, terão utilidade limitada quando for necessário reforçar a presença numa área crítica ou responder a uma crise em desenvolvimento com um elemento de intervenção em terra e respetivos meios logísticos.

As marinhas e as forças aéreas têm, pela sua própria natureza, mobilidade, embora em condições diferentes. O transporte aéreo oferece rapidez, mas exige apoio externo local para a operação das aeronaves. A sua utilização depende de acordos com outros países, quer para eventuais autorizações de sobrevoo, quer para concessões de facilidades de assistência. É mais adequado para o transporte de pessoal do que para material, não incluindo, geralmente, capacidade para meios pesados.

O transporte marítimo oferece, sobretudo, flexibilidade de emprego e independência em relação a autorizações diplomáticas, quer para o trânsito para o local de ação, quer para o posicionamento dos meios nas suas proximidades, aproveitando a liberdade de navegação no alto mar. A flexibilidade de emprego otimiza-se com uma organização das forças sob o conceito “*sea basing*”, incluindo plataformas de onde, a partir do mar, se possa assegurar o comando e apoio das operações em terra<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> Parece que existe agora uma solução à vista com um compromisso explícito do Governo para fazer avançar o respetivo projeto. Por ocasião do batismo do NRP “Sines”, o terceiro navio patrulha oceânico (julho 2018), o Primeiro-ministro anunciou que nos próximos seis a oito anos serão construídos nos Estaleiros da “*West Sea*” em Viana do Castelo mais sete (para perfazer o total de 10) e o navio logístico polivalente. Disse, então, o Primeiro-ministro: «Cada euro investido passará a valer por três – reforço da Defesa Nacional – reforço do sistema científico – reforço do sistema industrial».

<sup>104</sup> O Reino Unido, em abril de 1982, fez sair para o mar, no espaço de 48 horas, duas *Task Groups* – *TG 317.8 Carrier and Battle Group* e *TG 317.0 Amphibious Task Group* - por ocasião do conflito das Falklands. A força tarefa que Portugal enviou para a Guiné em 1998, para recolher cidadãos nacionais, conseguiu sair para o mar em 24 horas. Em ambos os casos não havia planos de contingência especificamente preparados.

<sup>105</sup> Meios “operacionalmente” transportáveis, na interpretação do autor, significa meios para os quais exista um sistema de transporte expressamente organizado para o efeito e com uma estrutura de apoio que permita a sua entrada em operação mal chegados ao local de ação.

<sup>106</sup> *Tangredi, Sam (2015), “Sea Basing; Concept, Issues and Recommendations”, “Foreign Policy Research Institute” October 15. «In its broad vision, seabasing is about the capability to use the sea in the same way that U.S. forces utilize overseas regional bases for deterrence, alliance support, cooperative security, power projection, and other forward operations.».*

*«In essence, the overall intent of seabased operations is the use of the flexibility and protection the seabase provides to minimise presence ashore. Several European nations are currently studying their own seabase concepts. From a European perspective, seabasing is envisioned as an enabling concept to facilitate the commencement of sustainable operations. It would allow for C2, maintenance, medical, and logistics capabilities remaining afloat, focused upon supporting operations ashore.» (Naval Forces V/2010)*

O NRP “Bérrio” merece uma referência neste campo, porque, para além da sua tarefa primária de navio de reabastecimento no mar – mais de 1300 operações a navios portugueses e a navios aliados, enquanto ao serviço da Marinha Portuguesa –, conseguiu servir, parcialmente, como alternativa à falta do navio polivalente logístico. Nomeadamente, quando foi empregue como plataforma de apoio logístico e transporte de um elemento de intervenção em terra, em 1998, numa operação de evacuação de cidadãos nacionais, durante uma situação de grave instabilidade político militar na Guiné-Bissau. No entanto, já tendo ultrapassado, largamente, as melhores expectativas de duração de emprego, precisa de ser substituído num prazo, certamente, curto. Tem um total de 48 anos de serviço, dos quais os primeiros 23 foram ao serviço da Royal Navy).<sup>107</sup>

A pressão deste requisito será sempre maior num país arquipelágico, na medida em que, independente das condições de segurança, precisa de se manter organizado para reforçar qualquer das parcelas territoriais se surgir uma situação anómala ou qualquer emergência em que os meios das forças armadas, pela sua prontidão e organização, possam ser a chave da assistência requerida.

A revista “*Naval Forces*”,<sup>108</sup> para realçar a importância deste tipo de plataforma, punha a questão nos seguintes termos:

*«The backbone of a modern 21st century navy is not its surface combatants nor its submarines – it is the large amphibious and/or logistical support ships the fleet can deploy to trouble spots around the world, carrying helicopters, hospital facilities, an embarked landing force, supplies, fuel and a suite of C4I facilities.»*

De resto, não se antecipam necessidades de alteração da estrutura de forças. A existente, se mantida, sem descontinuidades,<sup>109</sup> com um nível adequado de modernidade e interoperabilidade, continuará a permitir que o país seja reconhecido como tendo uma marinha oceânica, regional e com capacidade de projeção de segurança, num contexto autónomo, e de projeção de força quando integrada numa formação multinacional.

É a perceção existente em vários círculos de especialistas que se têm dedicado a desenvolver critérios de classificação das marinhas. Eric Grove, que foi um dos primeiros a avançar com uma proposta de hierarquização que previa

---

<sup>107</sup> Revista da Armada, novembro de 2018.

<sup>108</sup> “*Seabasing from a European perspective*”, “*Naval Forces*”. V/2010.

<sup>109</sup> O risco grande a que as marinhas estão sempre sujeitas é serem deixadas cair em patamares de obsolescência operacional e/ou logística, por falta de um planeamento a longo prazo. Sejam pequenas ou grandes, é sempre difícil construir uma marinha de novo, em tempo de paz. Em tempo de guerra é impossível. É um aspeto em que as forças navais diferem drasticamente das forças terrestres. Estas últimas são mais facilmente dimensionáveis em função das variações do ambiente de segurança, desde que mantenham um núcleo base de desenvolvimento, com os quadros necessários.

nove patamares, coloca a Marinha Portuguesa no patamar cinco, identificando-a como “*Adjacent Force Projection Navy*” - «*with some ability to project power force well offshore*» -, à semelhança das Marinhas da Grécia, Turquia, Chile, Peru, Israel, África do Sul, Formosa, Paquistão e Nova Zelândia<sup>110</sup>. Na hierarquia de Grove, é o patamar mais baixo em que ainda se faz menção à capacidade de projeção de força.<sup>111</sup> É um aspeto a que quase todos os critérios dedicam prioridade, juntamente com a capacidade oceânica de operar autonomamente.

A propósito de descrição do que é uma “*green navy*”, na Wikipédia diz-se o seguinte:

«*Another example is the Portuguese Navy that, despite being usually classified as a minor navy, has several times conducted sustained operations in faraway regions typical of the green-water navies.*».

Uma “*green navy*”<sup>112</sup> é uma marinha capaz de estender a sua área de operações para fora do seu espaço primário de ação. É, portanto, uma marinha oceânica, mas com limitada capacidade expedicionária e de projeção de força.

Portugal, através da Marinha Portuguesa, não só já demonstrou, na prática, que tem essa capacidade, como provou que reúne, sem quaisquer reservas, as condições de assumir o comando tático de forças navais multinacionais, quer no âmbito da NATO, quer da União Europeia. Já o fez em seis ocasiões (quatro na NATO e duas na UE) em operações de imposição da Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem mais exigentes do que as tradicionais missões de presença naval, que se faziam, por rotina, durante a Guerra Fria.<sup>113</sup> Não é um assunto de somenos. Deixa implícito que todos os países que atribuíram meios para essas forças acreditam e confiam nas competências dos oficiais portugueses nomeados para exercer a autoridade de comandante aliado e nas capacidades do respetivo navio-chefe e sua guarnição.

## (b) A estrutura de forças navais

Portugal tem-se mantido fiel a uma estrutura de forças navais que, de forma

---

<sup>110</sup> Grove confirmou esta listagem, em 2014, na comunicação de abertura de uma conferência organizada pelo “*Corbett Centre for Maritime Policy Studies*”.

<sup>111</sup> Abaixo deste patamar, Grove previu as seguintes quatro classificações: “*Offshore Territorial Defence Navies*”, “*Inshore territorial Defence Navies*”, “*Constabulary Navies*” e “*Token Navies*”

<sup>112</sup> Não existe uma definição oficial do termo. Apresenta-se geralmente como uma caracterização lata, variando as interpretações existentes dos diferentes autores. A usada neste texto é a do seu autor.

<sup>113</sup> Operação “*Sharp Guard*” (*Stanavforlant*) no Mar Adriático, entre abril de 1995 e abril de 1996 (contra-almirante Reis Rodrigues); Operação “*Active Endeavour*” (*Stanavforlant*), entre março de 2001 e março de 2002 (contra-almirante Melo Gomes); Operações “*Active Endeavour*”, “*Allied Protector*” e “*Ocean Shield*” (*Standing Nato Maritime Group-1*), entre janeiro de 2009 e janeiro de 2010 (contra-almirante Pereira da Cunha); Operação “*Atalanta*” (*Eunavfor*), entre abril e agosto de 2011 (comodoro Silvestre Correia); Operação “*Atalanta*” (*Eunavfor*), entre abril e agosto de 2013 (comodoro Novo Palma); Operações no Mar Negro, Báltico e Mediterrâneo Oriental e operação “*Active Endeavour*”, respetivamente, entre junho e dezembro e entre novembro e dezembro de 2015 (contra-almirante Silvestre Correia).

<sup>114</sup> O essencial do modelo adotado está legislado através dos Decretos-Lei n.º 43 e 44 de março de 2002, posteriormente complementado pelo Decreto-Lei n.º 235 de outubro de 2012, que reconhece na Marinha, para além da sua componente militar, como ramo das Forças Armadas, uma componente de ação não militar, designada Autoridade Marítima Nacional.



flexível, lhe tem permitido responder corretamente aos desafios por que tem passado o domínio marítimo nas suas áreas de interesse estratégico.<sup>114</sup> Baseia-se numa estratégia que procura, num contexto de recursos reduzidos, conciliar a visão do mar como espaço militar de defesa e projeção de influência com a visão paralela de espaço de desenvolvimento económico que é preciso proteger de interesses contrários e de ameaças. Materializa uma conceção de emprego que sempre incluiu mais do que a obrigação de manter as forças preparadas para as missões essencialmente militares de defesa.

É uma opção que se enquadra no que Geoffrey Till designou por “*post modern navies*”, isto é, marinhas que colocam o foco do controlo do mar nas operações de segurança marítima, na sua preparação para as chamadas operações “*short of war*” e no combate às ameaças assimétricas. Uma visão que alarga o conceito de controlo do mar - tradicionalmente abrangendo quase exclusivamente o campo militar - ao objetivo de assegurar a boa ordem<sup>115</sup> no domínio marítimo. Corresponde à conclusão de que as várias formas de usar economicamente o mar e, sobretudo, o interesse geral em as manter sem perturbação não podem deixar de ser acompanhadas por ajustamentos no campo do emprego do poder naval, como garante principal desse objetivo.

Wayne P. Hughes, ao defender que a Marinha dos EUA<sup>116</sup> deve fazer refletir esta conceção na sua estrutura, sem prejuízo da vertente militar clássica, usa o termo “*Bimodal Force*”. Ambas conceções exprimem formas de reconhecer o estreito relacionamento entre o processo de globalização – que exige um conjunto de condições para a realização livre e segura de trocas comerciais, por via marítima, e, em geral, a liberdade de navegação - e o emprego do poder naval. Não se trata exatamente de uma forma nova de exercer o poder naval, embora alguns o refiram nessa perspetiva, usando o termo “*Modern naval power*”. Representa, no entanto, em relação à situação vivida até ao final da década de 80, uma alteração substantiva na importância relativa das três funções das marinhas – combatente, diplomática e de segurança – trazendo a última para um primeiro plano das preocupações dos responsáveis pelas políticas navais.

*«The concept of the freedom of the seas has been a major one in naval history. In this fundamental role, navies have played an essential part in global economics. One can predict that they will continue to do so, as long as there is any danger to or need to protect critical maritime routes and the goods that pass on, over, or under the water-covered parts that make up the largest surface area of our planet.»* (“*Naval Power and the multidimensional role of the Armed Forces*”, John B. Hattenthorf, (2017, 24 may) Haifa Research Center for Maritime Policy and Strategy)

---

<sup>115</sup> Baer, George W. (2007), *Naval War College Review*, Spring 2007, Vol 60, nº2. «Good order at sea will be an international construction, an interactive process, a network shaped as much by agreement as by naval power». Singh, Abhijit (2018), “Why Good Order at Sea Matters”, *The Maritime Issues*, January 1”. «Good order at sea is a mechanism through which regional Navies and Coast Guards collectively shape the maritime environment for the robust defense of shared maritime interests. In their telling, the aim of naval good order at sea is not only the security of oil and resources shipments, but also the development of regional norms that help in environmental preservation and the development of marines resources, in accordance with international law»:

<sup>116</sup> “A bimodal force for the national maritime strategy”, *Naval War College Review*, Spring 2007, Vol 60, nº2: «The American Navy is transitioning away from two major contingencies and adopting a model whose first half concerns relations with China and the other half is designed for the large number of “small” operations, expeditionary in nature, to respond to state crisis, instabilities, and insurrections partly to resist terrorists, pirates, drug runners, and illegal immigrants; partly to guarantee energy supplies and answer natural or man-made disasters with humanitarian operations. (texto resumido pelo autor)

Estamos a falar de um modelo que, na interpretação que lhe tem sido dada em Portugal, assenta na combinação de dois conceitos principais, que a revista “*Jane’s Navy International*”<sup>117</sup>, numa apreciação dos esforços de modernização em curso, recentemente destacava: “marinha de duplo uso” e “marinha equilibrada”:

*«The Portuguese Navy has both a military and non-military role, functioning as both a typical blue-water navy as well as the nation’s coastguard. On the military side it is responsible for the maritime aspects of national defence and support of foreign policy, which includes supporting international commitments to collective defence, naval diplomacy, and protection of national interests abroad. Many of those international commitments take place within the context of NATO and EU missions. Meanwhile, in its non-military role the navy conducts traditional coastguard tasks to provide security and safety at sea, as well as supporting economic interests through maritime resource protection and pollution control, scientific research, and cultural development.»*

O primeiro conceito – marinha de duplo uso - encontra-se hoje consagrado na lei. Tem duas bases de justificação que, embora de natureza diferente, se reforçam. Uma, de natureza, digamos, administrativa a outra de matriz essencialmente operacional. A primeira visa racionalizar recursos e, sobretudo, evitar a duplicação de infraestruturas, meios e sistemas dispendiosos, que só se justificaria se a dimensão de cada sistema tivesse, por si só, peso suficiente para ter uma estrutura completa, sem dependências externas. Foi conseguida através da integração de uma componente de meios específicos para o exercício da função segurança (“policial”) no sistema de forças da Marinha.

A outra base de justificação - a de natureza operacional - assenta na conceção “*high-low mix*”, para a procura de um equilíbrio entre os fatores quantidade e qualidade, tendo em vista a solução operacionalmente mais eficaz. Não é uma questão simples de resolver, como pode parecer à primeira vista. Tem que entrar em conta com a caracterização do ambiente de segurança, principalmente com o tipo de ameaças a enfrentar, os riscos a manter sob controlo, a natureza do objetivo militar a garantir e as facilidades tecnológicas disponíveis.<sup>118</sup> A desvantagem de uma quantidade eventualmente menor do que a situação sugere pode ser minimizada com uma eficaz ligação de todos os meios em rede, para melhor coordenação e apoio mútuo.

Uma aposta numa componente maior de navios de dimensão reduzida, apenas com sistemas de armas e sensores elementares, para melhorar a quantidade num contexto de restrições orçamentais, pode não ser garantidamente a opção com melhor relação custo-eficácia. Há que ponderar, em paralelo, a desvantagem da sua utilização limitada em cenários mais exigentes, que fujam à rotina do dia-a-dia, e o valor acrescentado que certos tipos de meios podem representar – por exemplo, os navios de patrulha oceânica -

---

<sup>117</sup> “*Fleet regeneration: Portugal shapes up a modern, balanced fleet, across the full spectrum of missions*”, *Jane’s Navy International*, Kate Tringham.

<sup>118</sup> “O caminho das “vitórias rápidas” e “número mínimo de baixas” que os EUA iniciaram na guerra do Iraque, apostando fortemente na tecnologia (armamento de precisão, conhecimento do campo de batalha), permitiu um resultado espetacular em questão de dias, mas revelou-se insustentável para lidar com o subsequente clima de insurreição e necessidade de manter uma presença prolongada num ambiente que, na melhor hipótese, será pelo menos socialmente hostil.

em situações de crise ou conflito, complementando, senão substituindo, em algumas tarefas, os navios combatentes (na busca e salvamento, patrulha de área, plataforma de apoio ao emprego de helicópteros e/ou *drones*, etc.). É uma decisão que exige cuidadoso exame, também no campo das condições ambientais da área de interesse. Numa costa aberta, como é o caso da portuguesa, o emprego de plataformas de dimensão reduzida – tipo lanchas de fiscalização ou patrulhas costeiras - em condições de tempo adversas, acarretará limitações na manutenção da integridade do dispositivo.

Não esqueçamos que foi o facto de a maioria das marinhas ter levado demasiado longe a opção de compensar a quantidade com qualidade - no período pós-Guerra Fria – que abriu as portas a atores não governamentais que viram na redução do controlo do mar a oportunidade de se envolverem em atividades ilegais, com risco reduzido.<sup>119</sup> De certo modo, pode-se dizer que, com a orientação então adotada, as marinhas não só se tornaram vítimas da sua própria superioridade como descuidaram um aspeto essencial do seu emprego. Esqueceram o seu principal mandato - garantir presença.

As duas seguintes transcrições resumem bem a essência do que está em causa:

*«Maintaining the security of globalization is a role for which navies dare not shrink. It is the raison d'être for navies, and navies that understand that first, the ones that come up with the most coherent, credible and imaginative strategy for pursuing it, are the navies that will justify their existence and be firmly in tune with their master, the public». (Daniel Coulter)*

*«Seapower is clearly a larger concept than land power or airpower, neither of which encompasses the geo-economic dimensions of human activity to the extent that seapower does. As a Bangladeshi author has interestingly remarked: Unlike the army and the air force, whose size and firepower have to be related to that of potential adversaries, the size of the navy is determined by the quantum of maritime assets and interests that you have to safeguard». (Geoffrey Till)*

Hoje, há que ter também em conta a transferência geográfica do foco das operações navais, que passou das grandes áreas oceânicas do alto mar para o litoral, o que, à semelhança do combate urbano para as forças terrestres, trouxe um conjunto de novos desafios: o litoral como um campo de batalha restrito em termos de emprego operacional das marinhas, mais complexo nas dimensões espaciais do ambiente operacional e mais difícil no número e tipo de desafios. No primeiro caso, porque limita a mobilidade e o pleno aproveitamento dos sistemas de sensores e de armas desenhados para o combate a grandes distâncias, elementos chave do emprego do poder naval. No segundo, porque junta a dimensão terra, nas proximidades, às dimensões superfície, subsuperfície e acima da superfície, acrescentando, portanto, a necessidade de controlar quatro planos de atuação em vez dos três tradicionais. No terceiro, porque obriga a enfrentar uma maior variedade de desafios, por exemplo, no campo das chamadas ameaças híbridas e nas consequentes dificuldades de identificar os alvos certos.

---

<sup>119</sup> A redução dos dispositivos navais, sob a pressão de passar a usufruir os chamados “dividendos da paz” que afinal não veio, foi geral, mas o caso da Marinha americana é o que melhor explica a evolução. De 592 navios em 1989, passou a 350 em 1998 e 271 em 2015. Debate-se, agora, com o desafio de corrigir esta situação voltando ao objetivo de 355 navios.

O segundo conceito – marinha equilibrada – é o oposto de marinha especializada. Visa, no seu aspeto central, garantir a capacidade de efetuar operações navais autónomas, embora naturalmente, num quadro de conflitos fora do extremo mais exigente. Assenta numa estrutura de forças que tem permitido conciliar as obrigações de manutenção da segurança marítima na área de jurisdição com uma postura de alguma ambição internacional. Nesta segunda perspetiva, sob dois objetivos.

Primeiro, mostrar, sem margem para qualquer dúvida, que o país tem a determinação e meios para garantir a aliados e amigos que o chamado “Atlântico Português” nunca será o elo vulnerável da Europa, conforme alguns receiam.<sup>120</sup> Portanto, que usará a sua posição estratégica para assegurar um controlo eficaz da área e para contribuir para um quadro de segurança atlântica mais integrado, sob a ideia de que a fronteira entre o que é a tradicional defesa da soberania<sup>121</sup> e a estabilidade no mundo tem vindo a tornar-se crescentemente ténue.

Segundo, mostrar solidariedade internacional procurando não contribuir - mesmo no nosso âmbito reduzido - para que se aprofunde o desequilíbrio de poderes que se começou a verificar, a partir do fim da Guerra Fria, no domínio marítimo, entre as marinhas ocidentais - em redução - e as marinhas das potências emergentes, em especial as asiáticas que têm estado envolvidas em ambiciosos programas de reequipamento naval.

Na base desta conceção está a ideia de segurança no mar como o conjunto de políticas e medidas necessárias para uma redução das vulnerabilidades que poderão permitir que ações contrárias aos nossos valores primários e interesses no mar venham a ter sucesso. Pressupõe que a segurança naval (essencialmente militar) e a segurança marítima sejam encaradas de um modo integrado que valorize a estreita interligação operacional que existe entre as duas, numa procura de sinergias entre as funções combatente e de segurança (vulgo “policial”).<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Victor, Ângelo (2012) “Na Fronteira da crise”, Revista “Visão”, 22 setembro: «Dizia-me um general britânico que quem tem como missão pensar na proteção externa da União Europeia vê com preocupação a crescente falta de meios de patrulhamento e controlo da plataforma marítima portuguesa, no alto mar e na costa. ... No fundo a mensagem era simples. Portugal pode estar em crise profunda. Mas, como parte de um sistema de segurança comum e por razões de geografia, é um elo vital na defesa do conjunto. Deste modo, o poder político ou cria condições para que as forças de defesa e segurança possam fazer o que tem que ser feito ou pede a outros que o façam. Não pode é fechar os olhos e fingir que não há problema»

<sup>121</sup> Pires Neves recorda, a este propósito, em “A soberania dos estados e o mar - a realidade portuguesa”, Jornal Defesa e Relações Internacionais, 4 março 2010, o conceito de soberania de serviço introduzido por Adriano Moreira, que resume do seguinte modo: Soberania de serviço é a legitimidade ganha no bom serviço que é prestado à comunidade internacional e que se for bem desempenhado e por ela compreendido como de grande utilidade, poderá, no concerto das nações, e no caso de Portugal, trazer-lhe, seguramente, enormes vantagens e mais-valias comparativas. Se, contrariamente, não houver serviço e muito menos serviço útil, perder-se-á a soberania e, no limite, o próprio Estado».

<sup>122</sup> Com a aprovação da Lei de Defesa Nacional de 2009 (Lei 31-A, 2009/07/07), foi posto um ponto final na demarcação rígida que se adotava em Portugal sobre o que é segurança interna – tarefa das Forças de Segurança – e o que é segurança externa, a cargo das Forças Armadas. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2003 já referia esta ideia e explicava as origens da conceção adotada em 1982, na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas – conjuntura política interna que pretendia reduzir o papel das Forças Armadas, na sequência do 25 de abril de 1974. Estas evoluções, no entanto, nunca puseram termo a resistências ao emprego das Forças Armadas no âmbito interno, apesar das clarificações feitas.

Este modelo tem passado por periódicos saltos qualitativos e adaptações às alterações do contexto, algumas das quais bastante significativas, regra geral, assentes na valorização do fator tecnológico, que, durante algum tempo, tinha sido descurado.<sup>123</sup> A questão que se põe agora é a de saber que novas necessidades surgirão do esperado alargamento da plataforma continental, num contexto de segurança atlântica que está em evolução.

Já vimos que para Portugal o assumir do estatuto de potência costeira põe-se mais em termos políticos de afirmação da respetiva postura - incluindo o reequacionamento das prioridades do correspondente planeamento estratégico - do que em termos de necessidade de novos meios. Neste último campo, avulta sobretudo, como já referido atrás, a necessidade de concretizar o projeto de aquisição do navio polivalente logístico<sup>124</sup>.

No entanto, é expectável que, com o alargamento da plataforma continental, seja necessária uma maior capacidade de vigilância e de intervenção. Exatamente de que modo e em que dimensão será, neste momento, prematuro antecipar, embora algumas linhas gerais já possam estar a ser objeto de estudos.<sup>125</sup> A decisão final será, certamente, tomada em função da identificação dos recursos a defender e do conceito de operações a adotar.

Dependerá, para se ser rigoroso, de uma identificação das necessidades de controlo, em função das zonas que pela importância dos seus recursos precisem de ser permanentemente ou persistentemente vigiadas, elementos a definir num modelo de investigação operacional que ditará uma solução otimizada.

A renovação em curso dos meios de patrulha oceânica, que prevê a construção de seis novas unidades, dará um primeiro contributo para a melhoria da capacidade de controlo existente, mas – há que lembrar - este programa de reequipamento não foi iniciado para atender aos desafios da extensão da plataforma continental. Visou resolver a situação de generalizada obsolescência das corvetas e patrulhas costeiras, meios que foram empregues quase até à exaustão como o núcleo principal das missões de interesse público, embora tivessem sido originalmente concebidos para uma situação muito diferente – operações em África, nas ex-províncias ultramarinas – e com exigências de guarnição que hoje, graças à tecnologia, se tornou possível reduzir significativamente.

---

<sup>123</sup> Os dois mais recentes saltos foram dados com a entrada ao serviço das fragatas da classe “Vasco da Gama”, no início da década de 90, e com os submarinos de propulsão AIP que foram aumentados ao efectivo em 2009.

<sup>124</sup> A sua eventual conceção como uma plataforma híbrida, servindo simultaneamente como navio de reabastecimento (“*underway replenishment ship*”) e navio de apoio a intervenções em terra (sob o conceito “*sea basing*”) implicará limitações operacionais que requererão cuidada ponderação, malgrado o atrativo de poder, eventualmente, representar uma solução mais económica. Desconhece-se o que está a ser equacionado neste campo.

<sup>125</sup> A revista da Armada de janeiro de 2019, a propósito do “Balanço de Atividades 2018” referia o Programa Intersectorial de Renovação da Esquadra (PIRE) visando a edificação e sustentação da componente naval do Sistema de Forças afeto à Marinha, incluindo o estudo “Marinha a 20 anos”.

O ponto de partida incontornável - que nos diz que a vigilância marítima sempre foi uma tarefa permanente das marinhas<sup>126</sup> com o respetivo apoio aéreo - não se alterou, nem se espera que venha a sofrer modificações, exceto em que o nível de exigência será crescente. Está sintetizado no conceito “*Maritime Domain Awareness*”, de que a *International Maritime Organization* (IMO) dá a seguinte definição:

«*The effective understanding of anything associated with the maritime domain that could impact the security, safety, economy, or environment*».

Não obstante o progresso conseguido no passado recente em tornar o tráfego marítimo mais “visível e transparente”, graças a sistemas regionais de gestão e várias disposições legais que a IMO tem implementado, o que se avançou continua a depender de uma postura voluntária da navegação para adesão às normas estabelecidas. Esta realidade e o grau de “opacidade”<sup>127</sup> que, apesar de tudo, ainda não foi eliminado, não permitem compilar um panorama completo, como seria desejável.

Para nos aproximarmos desse patamar é preciso encarar a MDA como um objetivo multifacetado com vários desafios. Tem uma importante componente tecnológica – sistemas de sensores e de gestão da informação, por exemplo – mas é, paralelamente, um assunto da área da organização do Estado – na otimização do emprego da diversidade de meios que podem ter um papel nesse âmbito - e uma questão de preparação específica do pessoal. As três seguintes transcrições resumem perfeitamente estas considerações:

«*The ability to know the patterns of life in one's waters and detect when something is not following these patterns is known as Maritime Domain Awareness (MDA). Good MDA depends on the experience of personnel; having the right technical tools, like coastal radar systems; and on routine at-sea operations. Another important element of MDA is having access to a wide variety of information sources to supplement the data that can be obtained by one's own sensors and vessels*»<sup>128</sup>

«*Good MDA [should] be based not just on technology but also on good human understanding of the maritime domain*»<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup> Gomes, Fernando Melo (2014), “A autoridade do Estado no mar”, *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, 18 fevereiro: «Os modelos como os nossos parceiros europeus exercem a autoridade no mar são diversos, mas em todos existe cooperação entre os vários atores com responsabilidade e em todos eles a marinha é o parceiro comum». Em Espanha, o Real Decreto 194/2010 de 26 de fevereiro, em conjunto com a Lei Orgânica 5/2005 de 17 de novembro, da Defesa Nacional, atribui aos membros das Forças Armadas, na vigilância dos espaços marítimos, o carácter de agentes de autoridade.

<sup>127</sup> *Wrage, Alexandra (2015), “Making Shipping More Transparent”, Forbes: «The fishing industry may actually be worse than the cargo industry. Tens of thousands of workers, including children, are outright enslaved on fishing boats every year. The operating of cargo ships is in some cases equally lawless. Some ships are stolen, renamed, retitled and resold. Some shippers flaunt regulations regarding pollution, dumping oil and toxins and garbage unseen. The underlying issue, predictably, is accountability, and the first barrier is that ownership can be concealed. Over half of the world's merchant fleet, measured by deadweight tonnage, is flying under the eleven “flags of convenience».*

<sup>128</sup> Uma empresa portuguesa – a Edisoft – fornece serviços operacionais de deteção de navios e de deteção de hidrocarbonetos em tempo real na nossa área de responsabilidade, usando a tecnologia “*Synthetic Aperture Radar*” em satélites de observação, com capacidades de observação dia e noite. (Revista de Marinha, set/out 2012).

<sup>129</sup> “*Stable Seas*” (2018), *Ridgway, Chuck, “Discussion Paper” June, in “One Earth Future*”.

<sup>130</sup> *Ibid.*

*«The challenge facing coastal states is developing a cadre of maritime professionals, as doing so depends on gaining experience at sea. The basic seamanship and operational thinking skills needed to safely and effectively conduct maritime enforcement operations at sea can only come about by operating regularly and routinely at sea.»<sup>131</sup>*

Relembrem, mais uma vez, dois aspetos essenciais que em Portugal não têm recebido a devida atenção. Por um lado, que os desafios pela frente obrigam a uma aproximação multidisciplinar e interdepartamental que garanta que as várias instituições e organismos envolvidos cooperam e comunicam entre si, num esforço devidamente coordenado que garanta unidade de ação e de propósito.<sup>132</sup> Pelo outro, que o objetivo da MDA, exige qualificações, no campo do pessoal - interpretação do ambiente marítimo - que passam, obrigatoriamente, por muita vivência de mar, ou seja, experiência de uma presença naval continuada.

*«Beyond capacity building, making the seas a barrier to terrorists requires information about what is at sea, what is in the containers and holds, and where they are. Not only are new forms of surveillance needed, but also intensive information sharing so that two and two can be put together to reveal suspicious activity.» (Robert C. Rubel)*

Não poderemos esperar alcançar um nível elevado de capacidade de MDA se, contrariamente ao desejável, continuar a ser permitido basear a respetiva organização em soluções amadoras que contrariam a doutrina estabelecida, ao não otimizar o emprego de meios, ao não fazer o necessário para tirar partido do que existe a nível nacional de modo a beneficiar todos os intervenientes,<sup>133</sup> e ao não reconhecer a necessidade de usar, para o melhor efeito, as suas complementaridades.

Obviamente, o resultado nunca será satisfatório se não for dado o devido relevo à capacidade de ver e de intervir cada vez mais longe - como os factos, cada vez mais comprovam<sup>134</sup> -, por períodos continuados e, por vezes, de uma forma encoberta, para controlar as áreas que são menos vigiadas, operações que exigem meios com as melhores capacidades inerentes para controlo do mar,<sup>135</sup> que só estão disponíveis nas Forças Armadas.

---

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> O Reino Unido criou um "Maritime Information Sharing Center" que tem por missão analisar, relacionar e distribuir informações em tempo real sobre o tráfego marítimo, quer para entidades governamentais, quer para o setor privado.

<sup>133</sup> "Radares de costa sem ligação à Marinha - Investimento de 31 milhões de euros na vigilância e gerido pela GNR só está ligado à Guardia Civil espanhola. Problema está por resolver há nove anos", Jornal de Notícias, 24 outubro 2016, Carlos Varela. Quatro antes, a 8 de outubro de 2012, o jornal Público, num artigo intitulado "Tanto mar para tão pouca Marinha" (série "Mar Português" - Nuno Sá Lourenço) citava o então Secretário de Estado da Defesa, Paulo Braga Lino, a propósito de assegurar a cobertura de toda a área de interesse: «Temos de garantir que todo o sistema de fiscalização funciona. ... Ao nível do Estado Português deu o exemplo da fiscalização da orla costeira, que pode ser articulado com o sistema gerido pelo Ministério da Administração Interna».

<sup>134</sup> Um dos últimos casos ocorreu a 28 de julho de 2018, a 160 milhas da costa, numa ação conjunta da Marinha com a Força Aérea e a Polícia Judiciária para resgate de um veleiro cujo proprietário e "patrão" tinha sido sequestrado e que estava a ser usado com transporte de droga.

<sup>135</sup> "Logo, em primeira instância, os submarinos silenciosos (com sistemas AIP, se convencionais), nomeadamente pela sua capacidade de recolher informação de uma forma que nenhum outro meio consegue.

Tudo considerado, parece incontornável encontrar uma solução organizativa que inclua todos os possíveis intervenientes úteis, num esquema de cooperação que tenha em conta as suas diferentes naturezas e âmbitos de ação. Como o conseguir, na prática, será, provavelmente, com uma combinação de duas componentes distintas. Por um lado, uma organização operacional que inclua todas as forças participantes, militares e policiais, concebida para garantia de apropriada coordenação e sob o princípio de que com quem estiver a responsabilidade geral por alcançar os propósitos estabelecidos deve estar também a autoridade necessária.

Pelo outro, através de parcerias, no âmbito nacional e regional, com as instituições, organismos e atores civis (comerciais, autoridades portuárias, setor da pesca e armadores em geral) que não sejam, pela sua natureza, integráveis na organização operacional.

O mais difícil deste caminho não é definir a organização e os seus termos de funcionamento. Aliás, Portugal tem, para essa finalidade, uma base de partida que ficou definida com a criação da figura de Autoridade Marítima Nacional. O desafio principal coloca-se em conseguir pôr a trabalhar, sob o princípio da unidade de esforço, um conjunto disperso de instituições, serviços e organizações com diferentes capacidades, diversas prioridades e, por vezes interesses próprios, que não facilitam – quando não impedem – um nível adequado de coordenação.<sup>136</sup>

A solução a adotar obrigará a ultrapassar mentalidades que têm dificultado passar do tradicional secretismo para uma transparência ao nível das necessidades de integração e partilha da informação recolhida pelos vários sistemas de vigilância. Ou seja, que tenha em conta que o mar é um espaço sem descontinuidades onde vários tipos de atividades podem ocorrer ao mesmo tempo e no mesmo local. Finalmente, que o Estado, independentemente de quem tiver as responsabilidades de governação, seja inflexível na procura de soluções que permitam otimizar o esforço feito, não apenas tentar conciliar visões distintas.<sup>137</sup> Estas considerações não são secundárias. Bem pelo contrário. Precisam de ser olhadas como aspetos centrais do desafio de dar à importância da nossa localização estratégica o relevo e utilidade que lhe permitam ser um instrumento efetivo do poder nacional.

---

<sup>136</sup> Confrontados com esta problemática, os EUA criaram, em 2010, o “*Global Maritime Operational Threat Response Coordination Center*” como órgão responsável pela coordenação das respostas que as ameaças aos seus interesses no domínio marítimo possam requerer.

<sup>137</sup> A situação existente está descrita no texto com o título “Segurança Marítima”, publicado nos Anais do Clube Militar Naval, 1º semestre de 2018. Parte das dificuldades apontadas foram identificadas há já alguns anos, como se comprova, por exemplo, pelo Diário de Notícias de 28 outubro 2010, que refere o seguinte: «Deputados têm dúvidas sobre a marinha da GNR – Presidente da Comissão parlamentar questiona duplicação de meios com a Armada». «Preocupa-nos que, num momento de contenção orçamental tão forte como o que se está a viver, a GNR possa fazer algo que vai contra os esforços pedidos às famílias portuguesas».



## 6. Nota final

Tudo considerado - como exposto ao longo deste texto -, fica claro que Portugal tem ao seu alcance praticamente todos os elementos para uma completa implementação do estatuto de potência costeira. Agora que, no curto prazo, tem pela frente o desafio de ficar pronto para tirar o melhor partido possível da esperada extensão da plataforma continental, seria a melhor forma de definir o caminho a seguir, sob uma visão estratégica e integrada do mar como espaço de desenvolvimento, de segurança e defesa e de projeção internacional. Uma renovada forma de dar ao peso da geografia<sup>138</sup> o espaço e relevo que precisa de ter no planeamento estratégico, indo diretamente ao encontro das necessidades do País.

Porém, para alcançar e usufruir de todas as potencialidades que esse objetivo lhe trará, precisa de o estabelecer como um projeto político, a encarar no âmbito da grande estratégia nacional, ou seja, assumir, objetiva e concretamente, o mar como um domínio que precisa de ter prioridade nos tempos mais próximos para que o possamos usar em nosso proveito, em todas as dimensões aplicáveis, e defender de interesses adversos.

---

<sup>138</sup> Sachs, Jeffrey D. (2012), "Government, Geography, and Growth – The true drivers of Economic Development", *Foreign Affairs*, September/October.

## Bibliografia

*Besbow, Tim (2008) "Naval Power and the Challenge of Technological Change", Defense Studies, Vol. 8, nº 2.*

*Bledsoe, Scott and Mike Benitez (2017), "Rethinking the high-low mix, Part I - Origins story and Part II - Complexity's Death Spiral", War on the Rocks", 25 January.*

*Borresen, Jacob (2004), "Coastal Power: The Sea Power of the Coastal state and the Management of Maritime Resources", in Navies in Northern Waters 1721-2000, edited by Ralph Hunbson and Tom Kristiansen, Taylor and Francis.*

*Bueger, Christian (2015), "What is maritime security", Marine Policy 54.*

*Cable, James (1998) "The political influence of Naval Force in History".*

Cajarabille, Victor (2007), "A Marinha de duplo uso", "Seminário "Uma marinha de duplo uso", Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica.

Cajarabille, Victor; Ribeiro, António Silva; Marques, António Gameiro, Monteiro, Nuno Sardinha, coordenador, (2012), "A segurança no mar – uma visão holística", edição Mare Liberum.

Cajarabille, Victor, coordenador, (2014), "A segurança nos portos – uma visão integrada", edição Mare Liberum.

Cierco, Teresa e Silva, Jorge Tavares (2015), "Vetores geopolíticos do "mar português" face à visão integrada de um "mar europeu"", Revista Relações Internacionais junho de 2015.

Correia, Armando José Dias (2010), O mar no século XXI – contributo para uma análise estratégica aos desafios marítimos nacionais", edição FEDRAVE.

*Dorman, Andrew with Smith, Mike Lawrence and Uttley, Matthew R.H. (1999) editors of "The changing face of maritime Power", Pallgrave MacMillan*

Duarte, António Carlos Rebelo (2018), "Políticas e Estratégias Marítimas da Europa e de Portugal", Caderno Naval nº 48, junho, Centro de Estudos Estratégicos da Marinha.

Escorrega, Luís Falcão (2009), "A segurança e os "novos" riscos e ameaças: perspetivas várias", Revista Militar nº 2491/2492, agosto/setembro.

*Germond, Basil (2004) "Small Navies in Perspective: Deconstructing the Hierarchy of naval Forces".*

*Germond, Basil (2015), "The geopolitical dimension of maritime security", Marine Policy 54.*

Giok, Khoo Kock (2008), "Sea Power as a strategic domain" "Pointer - Journal of Singapore Armed Forces", volume 41, nº 3.

Gomes, Fernando Melo (2014) "A autoridade do estado no mar", *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, 18 fevereiro.

Grove, Eric (1990) "The future of Sea Power"

Grove, Eric (2007), "O vasto papel das marinhas – uma perspetiva doutrinária", "Seminário "Uma marinha de duplo uso", Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica.

Hardin, Garrett (1968), "The Tragedy of the Commons", "Science" 13 December

Hendrix, Jerry and Armstrong Benjamin (2016), "The Presence Problem. Naval Presence and National Strategy", Center for a New America Security.

Holmes, James R., (2012), "Small Navy, Strong Navy", "The Diplomat"

Kelly, Stephen (2002) "Small ships and future missions", *USN Proceedings*, Sept

Lambert, Andrew (2017), *21 st Century Corbett – Maritime Strategy and Naval Policy for the Modern Era*, Naval Institute Press, Annapolis, Maryland

Lee, Michael (2017), "Routledge Handbook of Naval Strategy and Security".

Luft, Gal and Korin, Anne (2004), "Terrorism goes to sea", *Foreign Affairs*, Nov/Dec.

Madson, Kaj Toft (2001), "Small Navies have a future", *USN Proceedings*, March.

Malqueen, Michael, Deborah Sanders and Ian Speller (editors) (2014) "Small Navies – Strategy and Policy for Small Navies in War and Peace", *Corbett Centre for Maritime Policy Studies Series*.

Marques, Miguel (2018), "Centro de decisão de alcance global em contexto marítimo", *Caderno Naval* nº 49, julho-setembro.

Marques, Nuno Soromenho; Matias, Nuno Vieira; Falcato, João; Leitão, Aristides G., coordenadores (2013) "Políticas públicas do mar", edição Esfera do Caos.

Menon, K. R. (1983) "The sea denial option for smaller navies", *USN Proceedings March*.

Mesquita, Mário; Vicente, Paula, coordenadores (2013), "O mar na história, na estratégia e na ciência", edição Fundação Luso-Americana.

Neves, João Pires (2010), "A soberania dos estados e o mar – A realidade portuguesa", *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, 4 de março.

Neves, João Pires (2018), "Portugal, o mar e o seu uso", *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, 3 de dezembro.

Nordeman, Magnus (2017) "Back to the gap. The re-emerging maritime context in the North Atlantic", *Rusi Journal*, Fev/Mar, Vol, 122

Oswald, Julian (1990) "The reach and scope of maritime power", *The Rusi Journal*,

Parry, Chris (2014), "Super Highway – Sea power in the 21st century", *Elliott and Thompson Limited*.

Rickli, Jean-Marc (2008), "European small states' military policies after the Cold War: from territorial to nich strategies", *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 21, number 3, September.

Rodrigues, Alexandre Reis (2018), "Segurança Marítima", *Anais do Clube Militar Naval*, janeiro-junho.

Rodrigues, Alexandre Reis (2015), "As pequenas potências e a NATO. O caso de Portugal", em *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, 28 de janeiro.

Rodrigues, Alexandre Reis (2015), "Planeamento Militar por Capacidades – Uma Visão Político-estratégica", *Diário de Bordo*.

Rubel, Robert C. (2012), "Navies and economic prosperity: The new logic of sea power", *The Corbett Centre for Maritime Policy Studies*, October.

Setälä, Martti (editor) (2004) "Small States and NATO", *Occasional paper n ° 6*, *Atlantic Council of Finland*.

Shadwick, Martin (2016) "Maritime Futures revisited", *Canadian Military Journal*, Winter 2016.

Stavidris, James (2016), "Maritime Hybrid Warfare is coming", *USN Proceedings Dec*

Stavidris, James (2017), "Sea Power – The history and the geopolitics of the world's oceans", *Penguin Press*.

Till, Geoffrey, (2007), "Maritime Strategy in a globalizing world", *Orbis*, fall 2007

Till, Geoffrey (2014), "Are small navies different?" in "Small Navies – Strategy and Policy for Small Navies in War and Peace",

Tritten, James J. (2002), "Implications for Multinational Naval Doctrine" in "Globalization and Maritime Power", edited by Sam J. Tangredi, *Institute for National Strategic Studies – National Defense University*.

Ulhs, Dan (2006), "Realizing the 1000-ships Navy", *Naval War College*

# CADERNOS NAVAIS

## Volumes Publicados

- 1. A Marinha e a Revolução nos Assuntos Militares**  
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti
- 2. Papel das Marinhas no Âmbito da Política Externa dos Estados**  
Contra-Almirante Victor Manuel Lopo Cajarabille
- 3. Conceito Estratégico de Defesa Nacional**  
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,  
Vice-Almirante Victor Manuel Lopo Cajarabille
- 4. O Contexto do Direito do Mar e a Prática da Autoridade Marítima**  
Dr. Luís da Costa Diogo
- 5. Considerações sobre o Sistema de Forças Nacional**  
Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues
- 6. Portugal e a sua Circunstância**  
Professor Doutor Adriano Moreira,  
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,  
Dr. João Soares Salgueiro,  
Professora Doutora Maria do Céu Pinto,  
Professora Doutora Maria Regina Flor e Almeida
- 7. O Poder Naval. Missões e Meios**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos Nélon Lopes da Costa
- 8. Sobre o Vínculo do Militar ao Estado-Nação. Breve Abordagem Filo-sófico-Estatutária**  
Segundo-tenente Carla Cristina Martins Pica
- 9. Portugal e os EUA nas Duas Guerras Mundiais: a Procura do Plano Bi-Lateral**  
Prof. Dr. José Medeiros Ferreira
- 10. A Estratégia Naval Portuguesa**  
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,  
Professor Doutor António José Telo,  
Vice-Almirante Magalhães Queiroz  
Capitão-Tenente Marques Antunes,  
Dr. Nuno Rogeiro,  
Vice-Almirante Ferreira Barbosa,  
Dr. Tiago Pitta e Cunha,

Vice-Almirante Reis Rodrigues,  
Contra-Almirante Melo Gomes,  
Vice-Almirante Alexandre Silva Fonseca,  
Vice-Almirante Pires Neves,  
Vice-Almirante Rebelo Duarte

**11. O Direito Humanitário, as Regras de Empenhamento e a Condução das Operações Militares**

Capitão-de-Mar-e-Guerra José Manuel Silva Carreira

**12. As Forças Armadas e o Terrorismo**

Contra-Almirante José Augusto de Brito

**13. O Mar, um Oceano de Oportunidades para Portugal**

Almirante Vieira Matias

**14. Opções Estratégicas de Portugal no Novo Contexto Mundial**

Professor Doutor Ernani Lopes,  
Professor Doutor Manuel Lopes Porto,  
Dr. João Salgueiro,  
Professor Doutor José Carlos Venâncio,  
Dr. Salgado Matos,  
Dr. Félix Ribeiro,  
Professor Doutor Fernando Santos Neves,  
Dr. Joaquim Aguiar,  
Professor Doutor Adriano Moreira

**15. A Security em âmbito marítimo. O Código ISPS**

Dr. Luís Manuel Gomes da Costa Diogo,  
Capitão-tenente José António Velho Gouveia

**16. O Mediterrâneo, Geopolítica e Segurança Europeia**

Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sacchetti

**17. As Grandes Linhas Geopolíticas e Geoestratégicas da Guerra e da Paz**

Capitão-tenente José António Zeferino Henriques

**18. A NATO e a Política Europeia de Segurança e Defesa. Em Colisão ou em Convergência?**

Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues

**19. Segurança e Cidadania. Conceitos e Políticas**

Dr. António Jorge de Figueiredo Lopes

**20. Continentalidade e Maritimidade**

A Política Externa dos Impérios e a Política Externa da China

Professor Doutor António Marques Bessa

**21. O Poder na Relação Externa do Estado**

Professor Doutor Luís Fontoura,  
Embaixador Leonardo Mathias

**22. Seminário “Uma Marinha de Duplo Uso”**

Intervenções dos Conferencistas

**23. A Definição de Agressão da Assembleia-Geral das Nações Unidas:  
História de uma Negociação**

Dr.<sup>a</sup> Maria Francisca Saraiva

**24. Uma Visão Estratégica do Mar na Geopolítica do Atlântico Coordena-  
dores:**

Professor Doutor António Marques Bessa,  
Professor Doutor Pedro Borges Graça

**25. A Europa da Segurança e Defesa**

Vice-Almirante António Rebelo Duarte

**26. 1º Simpósio das Marinhas dos Países de Língua Portuguesa**

**27. Formulação da Estratégia Naval Portuguesa. Modelo e processo**

Contra-Almirante António Silva Ribeiro

**28. O Sistema de Planeamento de Forças Nacional. Implicações da  
Adopção do Modelo de Planeamento por Capacidades.**

Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos César Martinho Gusmão Reis Madeira

**29. Reflexões sobre o Mar**

Uma Homenagem ao Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sacchetti

**30. A “Guerra às Drogas”**

Capitão-de-Mar-e-Guerra J. Margalho Carrilho

**31. Contributos para uma caracterização da Geopolítica Marítima de Portugal**

Primeiro-tenente Humberto Santos Rocha

**32. 60 anos da Aliança Atlântica. Perspectivas navais**

Almirante Fernando José Ribeiro de Melo Gomes,  
Vice-Almirante José Carlos Lima Bacelar

**33. A Plataforma Continental Portuguesa e o Hypercluster do Mar**

Vice-Almirante Victor Lopo Cajarabille,

Vice-Almirante António Rebelo Duarte,  
Dr.<sup>a</sup> Patrícia Viana Afonso

**34. Estratégia Naval Portuguesa - O processo, o contexto e o conteúdo**

Contra-Almirante António Silva Ribeiro,  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco Braz da Silva,  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Jorge Novo Palma,  
Capitão-de-fragata Nuno Sardinha Monteiro

**35. O Papel da União Europeia e da União Africana na Prevenção e Gestão de Conflitos em África**

Capitão-de-Mar-e-Guerra Edgar Marcos Bastos Ribeiro

**36. Oxigénio e medicina subaquática e hiperbárica. Perspectiva histórica e realidade militar em Portugal**

Capitão-de-Mar-e-Guerra José de Gouveia de Albuquerque e Sousa

**37. Liderança e exercício de comando contributos**

Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco José Costa Pereira,  
Capitão-de-Mar-e-Guerra Henrique Eduardo de Gouveia e Melo,  
Capitão-tenente Pedro Eduardo Fernandes Fonseca

**38. O Papel das Forças Armadas nas Operações Inter-Agências de Combate às Ameaças Emergentes em Portugal**

Capitão-de-Mar-e-Guerra Jorge Novo Palma

**39. Espaços Marítimos sob Soberania ou Jurisdição Nacional. Um Modelo para Potenciar o Exercício da Autoridade do Estado no Mar**

Capitão-de-Mar-e-Guerra António Manuel de Carvalho Coelho Cândido

**40. Os Media como Vectores na Prossecução dos Objectivos Estratégicos das Forças Armadas**

Capitão-de-Mar-e-Guerra Vladimiro José das Neves Coelho

**41. O combate à pirataria marítima**

Vice-almirante Alexandre Daniel Cunha Reis Rodrigues

**42. Conceitos e Tecnologia das Operações Navais: da II Guerra Mundial aos nossos dias**

Almirante Fernando José Ribeiro de Melo Gomes,  
Capitão-de-fragata Armando José Dias Correia

**43. A Plataforma Continental Portuguesa. Análise do Processo de Transformação do Potencial Estratégico em Poder Nacional**

Capitão-tenente Jaime Carlos de Vale Ferreira da Silva



**44. A Maritimidade Portuguesa: Do Reavaliar da Consciência à Oportunidade de Desenvolvimento**

Vice-almirante Ref João Manuel Lopes Pires Neves,  
Vice-Almirante Ref António Carlos Rebelo Duarte

**45. Mahan. 7 Virtudes e 7 Pecados**

Capitão-de-fragata Nuno Sardinha Monteiro

**46. O Processo Estratégico na Marinha**

Almirante António Silva Ribeiro

**47. Vis per Mare**

**Breve análise das obras de alguns autores contemporâneos sobre poder no mar**

Capitão-de-mar-e-guerra Nuno Sardinha Monteiro

**48. Políticas e Estratégias Marítimas da Europa e de Portugal**

Vice-Almirante Ref. António Carlos Rebelo Duarte

**49. Centro de Decisão de Alcance Global em Contexto Marítimo**

Dr. Miguel Marques

**50. O mar em perspetiva**

Professor Doutor Adriano Moreira

**Nota:** Os Cadernos Navais encontram-se disponíveis na internet, no portal da Marinha, sob o título Estudos e Reflexões: <http://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Paginas/default.aspx>

